

Den russiske energipolitikkens janusansikt

Perspektiver for gassressursutnytting: politikk eller butikk?

Anna Dræge Hognestad



Masteroppgave ved Institutt for Statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

28.oktober 2007

Forord

Tre dager før innleveringen av oppgaven fikk StatoilHydro eierandel i Shtokmanfeltet. Kontrabeskjeden gjenspeiler uforutsigbarheten, kompleksiteten og tvetydigheten i russisk beslutningstaking om energiresursene. Min problemstilling var nettopp motivert ut fra et ønske om bedre forståelse for denne typen beslutninger. Russisk energipolitikk er utfordrende å tolke, men også veldig spennende!

Det har vært en lærerik og krevende skriveprosess, og det er mange som fortjener en takk for verdifulle innspill og uunnværlig støtte.

Først og fremst vil jeg takke veilederen min, Svein S. Andersen, for oppklarende samtaler og tilgjengelighet. Jeg er svært takknemlig for hvordan du tålmodig har loset meg gjennom den krevende prosessen fra løse ideer til fullført masteroppgave.

En stor takk til Arild Moe ved FNI, med tips og utlån av bøker. En stor takk går også til NUPIs mange dyktige forskere som har avsett sin tid til meg; Helge Blakkisrud, Elana Wilson og Indra Øverland.

Jeg vil også takke professoren min under oppholdet i St. Petersburg, Vlatcheslav Morozov. Stor takk går også til Jan Thompson ved Den norske ambassade i Moskva for gode innspill, og Helge Gabrielsen ved Norsk Hydro Moskva som tok seg tid til å snakke med meg i en hektisk periode høsten 2006.

Stor takk til Tina Erica Garthus for den fine studenttiden vi har hatt sammen, og din hjelp med gjennomlesning av oppgaven.

Tusen takk til Stian for å ha støttet meg. Jeg hadde ikke klart dette uten deg!

Sist, men ikke minst, stor takk til mamma og pappa for alltid uunnværlig støtte og hjelpsomhet, også under oppgaveskrivingen.

Oppgaven bygger på min oppgave levert i St. Petersburg 2006 og har 34 914 ord

Anna Dræge Hognestad

Oslo, oktober 2007

Innhold

FORORD	III
INNHold	V
1.0 HVORDAN FORSTÅ RUSSISK ENERGIPOLITIKK?	1
1.1 OPPGAVENS TO DELER OG SKRITTVIS ANALYSE.....	6
DEL 1: OPPGAVENS ANALYTISKE RAMMEVERK.....	9
2.0 AKTUELL RAMME: ENERGIPOLITIKK UNDER PUTIN	10
2.1 NYE TRENDER UNDER PUTIN	11
2.2 YTRE FAKTORER.....	15
2.3 OPPGAVEN SOM EMBEDDED CASEANALYSE	18
3.0 BESLUTNINGSAKTØRERS BEVEGGRUNN: ATFERDSLOGIKKER	22
3.1 KONSEKVENSORIENTERT MODELL: LOGIC OF CONSEQUENCES.....	23
3.2 IDENTITETSBASERT MODELL: LOGIC OF APPROPRIATENESS	25
<i>Identitet: Politisk kultur, normer og russisk selvbevissthet</i>	<i>27</i>
<i>Regler, handlingsmønster og stivhengighet.....</i>	<i>28</i>
3.3 LEGITIMERING: HENVENDELSE TIL PUBLIKUM	30
4.0 FORSKNINGSSTRATEGI OG METODETILNÆRMING	32
4.1 DATA OG KILDEBRUK	32
4.2 OPERASJONALISERING AV VARIABLER OG ANALYTISKE KATEGORIER	34
DEL 2: SKRITTVIS ANALYSE	44
5.0 STRATEGISKE CASE: HANDLINGER OG AKTØRER	45
5.1 UKRAINA-AFFÆREN.....	45
<i>Bakgrunn: ikke bare konflikt om prisnivå</i>	<i>45</i>
<i>Avtalen: kompromiss eller russisk seier?</i>	<i>49</i>
<i>Reforhandlinger: billig gass kostet Ukraina dyrt?</i>	<i>53</i>

5.2 SHTOKMAN-FORHANDLINGEN	54
<i>Bakgrunn: Shtokman som LNG- konsortium</i>	54
<i>Valg av partnere utsettes stadig</i>	55
<i>Den endelige beslutningen: To trinn</i>	55
<i>Den offisielle begrunnelsen og tvetydige signaler</i>	57
5.3 SAKHALIN II-PROSJEKTET.....	61
<i>Bakgrunn</i>	61
<i>To parallelle historier med samme mål: Gazprom og Kreml mot Shell</i>	63
<i>Avtalen underskrives: ikke byttehandel likevel</i>	64
5.4 KOMMERSIELLE HENSYN ELLER UTENRIKSPOLITIKK?.....	67
6. INSTITUSJONELL REFERANSERAMME.....	70
6.1 RUSSISKE AKTØRER OG BESLUTNINGER OM ENERGIRESSURSENE	70
6.2 HISTORISK ARV.....	72
<i>Sovjetisk perspektiv for energiresursutnytting: Beslutningskultur og handlingsmønster</i>	72
<i>1990-tallet: reformer, lovløshet og Gazproms rolle</i>	75
6.3 RUSSISK HANDLINGSMØNSTRE, SELVBEVISSTHET OG IDENTITET	84
7.0 RUSSISK ENERGIPOLITIKK: INTERESSER OG IDENTITET	86
7.1 DEBATTEN OM RUSSISK ENERGIPOLITIKK OG ANALYTISK MODELL.....	87
7.2 PUTINS JANUSANSIKT: TYDELIGGJØRING OG TOLKING AV TVETYDIG ARGUMENTASJON	91
<i>Putins konsolideringsprosess og perspektiver for gassressursutnytting</i>	92
<i>Kommunikasjon og samarbeid med vesten</i>	107
7.3 STRATEGISKE CASE OG BESLUTNINGSTAKERES HANDLINGSMØNSTRE	114
8. AVSLUTNING: RUSSISK PERSPEKTIV FOR GASSRESSURUTNYTTING: POLITIKK ELLER BUTIKK?	119
KILDELISTE.....	125

1.0 Hvordan forstå russisk energipolitikk?

“We have a tremendous potential in the energy sector and not everybody appreciates the potential of this energy. What is the issue now is how to make use of this tremendous potential” (Putin 2006a)

Denne oppgaven omhandler Russlands energipolitikk, med fokus på gassressursene. Samarbeidet mellom Russland og Vesten blir i stor grad uttrykt gjennom energidialogen. De siste årene har energidialogen endret seg og det er i dag nye vilkår for samhandlingen mellom Russland og vestlige aktører. På 1990-tallet håpet vestlige statsledere at Russland skulle innta rollen som energistabilisator på det internasjonale markedet. Denne optimismen har til dels blitt erstattet av en frykt for å bli avhengig av Russland, og deres rolle som energileder.

I 2006 var russisk energipolitikk gjenstand for mye internasjonal oppmerksomhet. Russlands beslutninger om egne energiresurser ga uventede og uklare signaler ovenfor internasjonale selskaper og stater. I tillegg har Gazproms utnyttelse av sin monopolposisjon som energileverandør til de tidligere sovjetstatene blitt møtt med skepsis og frykt i Vesten. Energidialogen mellom Russland og henholdsvis EU og USA har også tatt en ny retning, fordi Russland mer pågående har fremhevet at russiske interesser i større grad må ivaretas i videre samarbeid.

Det er ingen tvil om at gass- og olje sektoren blir definert som av strategisk karakter hos beslutningstakere i Russland. Det er heller ikke tvil om at energiresursene Russland besitter, er sentrale for å forstå deres relasjon og tilnærming til andre stater. Utfordringen ligger i å forstå beslutningene som tas, fordi de bærer preg av tvetydighet knyttet til hvilke forventinger, persepsjoner og kriterier Russland jobber etter. Det er derfor en vedvarende usikkerhet blant vestlige aktører om hvordan man skal forstå hva russiske beslutningstakere ønsker å *oppnå* med sin posisjon som energieksporør. Hensikten med oppgaven er å se nærmere på hva denne tvetydigheten består i og hvordan russiske beslutningstakers beveggrunn kan analyseres.

Utviklingen i energidialogen spiller en stor rolle både for statlige og kommersielle aktørers oppfatning av Russlands politiske utvikling. I Vesten er det imidlertid ulike oppfatninger om hvordan endringen i Russlands tilnærming til omverdenen skal forstås. Vestlige medier har i stor grad fremholdt energipolitiske beslutninger som ensidig politisk motiverte; som et ledd i for å nå Kremls hovedmål om gjenopprette Russlands stormaktsstatus.

Blant forskere er det derimot ulike og til dels motstridende oppfatninger om hvordan man skal forstå russisk energipolitikk, og i hvilken grad russiske energipolitiske aktører kan regnes som troverdige ”forretningsmenn”. Jonathan Stern, direktøren for gassforskning på Oxfords Institutt for energistudier peker på en tendens til å overdramatisere Russland som trussel for Europas energisikkerhet og hevder at mange russiske utspill kan ses som en konsekvens av kommersiell utvikling (Stern 2005a). Robert Larsson, forsker på Sveriges forsvarssenter, kritiserer Stern fordi han mener Oxfordforskeren har et ensidig fokus på energiforsyning og ikke inkluderer sikkerhetspolitiske og geopolitiske aspekter ved energirelasjoner. Mer spesifikt hevder Larsson at Stern overser de utfordringene tidligere sovjetstater står ovenfor i relasjon med Russland (Larsson 2006:19).

Debatten om Russlands energipolitikk har hovedsaklig handlet om hvorvidt den er kommersielt eller utenrikspolitisk motivert. Oppgaven vil ta del i denne debatten.

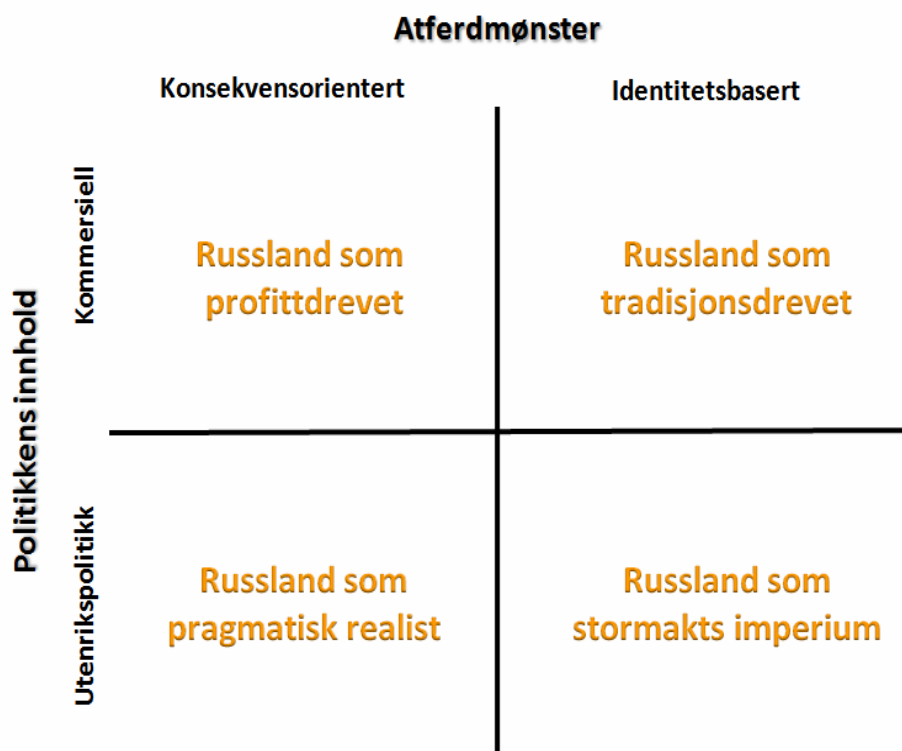
I hvilken grad beslutninger er kommersielt eller utenrikspolitisk motivert kan fortelle oss om innholdet i energipolitiske beslutninger, men sier lite om hva beslutningsgrunnlaget består i, eller hva som er sentrale aktørers *beveggrunn*. March og Olsen (1989) har utviklet forklaringsmodeller som gir mulighet for å gå dypere i tolkingen av beslutningsatferd; ”logic of consequences” og ”logic of appropriateness”. Oppgaven vil i tillegg til å belyse den kommersielle og utenrikspolitiske dimensjonen, knytte March og Olsens handlingslogikker til tolkningen og forståelsen av energipolitikken under Putin.

Ut i fra et ”logic of consequences” perspektiv forklares energipolitikk gjennom en instrumentell tankegang, der beslutningstakerne defineres som rasjonelle og bruker

energiressursene som virkemiddel for å ivareta nasjonale interesser. Jeg vil argumentere for at både Stern og Larsson legger til grunn rasjonell atferdslogikk, med hovedvekt på henholdsvis den kommersielle og utenrikspolitiske dimensjonen. Internasjonale mediers fremstilling av russisk energipolitikk har dreid seg om gassressursene som ”våpen” eller ”verktøy” i ulike politiske forbindelser og bærer også preg av en konsekvensorientert argumentasjon.

I en ”logic of appropriateness” tankegang blir passende atferd definert av beslutningstakernes identitet og tradisjonelle handlingsmønstre. Debattinnlegg om utviklingen i russisk energipolitikk har i liten grad bidratt med en systematisk studie av hvilken betydning fortid og identitet har for dagens beslutningstaking. Den russiske forskeren Milov m.fl (2006) har imidlertid et mer ”internt” fokus i sin studie av utviklingen i russisk energipolitikk. Historiske røtter og tradisjoner blir her i større grad benyttet for å forklare beslutningstakernes beveggrunn. Oppgaven vil anvende ”logic of appropriateness” til å drøfte hvordan den energipolitiske utviklingen i Russland kan ses i lys av at en tradisjonell tankegang har vunnet tilbake i maktkorridorene i Kreml. Her er ikke energipolitikken nødvendigvis et virkemiddel, men et uttrykk for hvilken rolle staten bør ha for naturressursene, definert etter russiske tradisjoner.

Jeg vil i oppgaven drøfte utviklingen i russisk energipolitikk ved å benytte en utledet modell som kombinerer spørsmålet om russisk energipolitikk har et kommersielt eller utenrikspolitisk innhold på den ene siden, og March og Olsens atferdsmodeller som belyser hvorvidt beslutningene er tatt fra et konsekvensorientert eller identitetsbasert grunnlag på den andre siden.



(klassifiseringsmodell for beslutningstakeres beveggrunn)

Modellen anvendes som et hjelpemiddel for å systematisere atferdsmønsteret i russisk energipolitikk. Hovedaksene i firefeltsmatrisen er (i) politikkenes innhold og (ii) beslutningstakernes atferdsmønster. Oppgavens fire variabler utgjør en firefeltmodell som konstituerer hovedtyper av utfall. Oppgaven vil klassifisere beslutninger, handlinger og utspill etter aktørenes hovedvekt av beveggrunn i denne modellen.

Kort skissert kan hovedkategoriene beskrives på denne måten: En *konsekvensorientert-kommersiell* beveggrunn vil være *profittorientert* med referanse til fremtidige konsekvenser. Markedsliberalistiske aktører tilnærmer seg beslutningstaking på denne måten og bedriftsøkonomiske hensyn faller inn under kategorien. Sterns tolking av russisk energipolitikk vil klassifiseres her.

En *konsekvensorientert-utenrikspolitisk* beveggrunn er et perspektiv der energi er et *virkemiddel* for å oppnå stormaktsambisjoner. I statsvitenskaplige termer vil dette være handlingsmønster som stemmer overens med det teoretiske rammeverket

realisme. Larssons tolking av russisk energipolitikk vil klassifiseres i denne kategorien.

En *identitetsorientert-kommersiell* beveggrunn er beslutninger som støtter en maktorientert tilnærming om å være store i markedet. Beslutningen tas ikke nødvendigvis ut fra hva som gir størst overskudd og økonomisk avkastning. En identitets-kommersiell beveggrunn følger tradisjonell økonomistyring. Milovs tolking av russisk energipolitikk vil klassifiseres i denne kategorien.

En *identitetsbasert-utenrikspolitisk* beveggrunn tolkes som utsagn som spiller på energiressurser som en del av en større maktorientering. Her vil ikke energi fungere som et bevisst virkemiddel eller verktøy for å få økt innflytelse. Energipolitikken fremstår heller som en del av et større handlingsmønster. Slike handlinger vil være i tråd med perspektivet *sosialkonstruktivism*.

Jeg vil benytte modellen i oppgaven for å belyse ulike *perspektiver* russiske beslutningstakere har for gassressursutnytting. Oppgaven vil benytte modellen på tre måter; (i) for å systematisere og tolke data for å studere om et atferdsmønster er mer fremtredende, (ii) for å belyse hvordan ulike aktører kan ha ulik beveggrunn (iii) for å vise at aktører kan handle og legitimere ut fra flere beveggrunner samtidig.

Oppgavens problemstilling, som avgrenses av modellens analytiske kategorier, er følgende:

Hvilke perspektiver har russiske beslutningsaktører for landets gassressurser, og hvordan kan aktørenes beveggrunn tolkes?

Operasjonalisering av de ulike hovedkategoriene, koblingen til russisk energipolitikk, samt hvordan de skal brukes i analysen vil gjøres rede for senere i oppgaven. Kategoriene utgjør grove atferdsklassifikasjoner, og jeg vil vise at de fleste energipolitiske handlinger har mer enn én av de skisserte egenskapene. Hovedvekten av beveggrunn fremstår også som varierende med hensyn til hvem handlingen er rettet mot, og til hvilket publikum utspill er ment for. Jeg vil vise hvordan russisk energipolitikk fremstår med et janusansikt. Ulik retorikk og legitimering av

handlinger vil ses i sammenheng med Putins maktkonsolidering. Russlands energipolitikk vil ses i lys av denne konsolideringen, hvor det internt i Russland hersker en bred enighet om ”hvilken vei Russland skal gå”.

Siktemålet med oppgaven er å gi et nyansert bilde av utviklingen av russisk energipolitikk. Observatører har understreket at den energipolitiske utviklingen må ses i sammenheng med den generelle politiske utviklingen. Det finnes imidlertid få faglige bidrag med et komplementært fokus på utviklingen av russisk energipolitikk. Oppgaven, som en komplementær studie, kan bidra til å forstå grunnholdninger hos russiske beslutningstakere, og belyser dermed hvilke vilkår samarbeidet mellom Russland og vestlige aktører behviler seg på.

1.1 Oppgavens to deler og skrittvis analyse

Oppgaven frem på følgende måte med sikte på å forstå og tolke russisk beslutningstaking om gassressursene. Oppgaven har to deler. Del 1 gjør rede for bakgrunn for oppgaven, teoretisk rammevark og metode. Del 2 vil være oppgavens analyse og består i en tretrinns tilnærming til problemstillingen. (i)Først vil jeg se nærmere på tre strategiske case fra 2006; Ukraina-affæren, Shtokman-forhandlingen og Sakhalin-beslutningen. (ii)Deretter vil det institusjonelle rammeverket, som kan tenkes å påvirke dagens politikk gjøres rede for. (iii)Tilslutt vil russisk energipolitiske handlinger og aktører drøftes i lys av oppgavens analytiske modell.

Del 1: Oppgavens analytiske rammeverk

Kapitel 2 vil gå nærmere inn på bakgrunnen for oppgavens problemstilling. Jeg vil vise hvordan endringen i energipolitikken under Putin har gitt tvetydige signaler, og på hvilken måte det i dag observeres nye vilkår for samarbeidet mellom Russland og vestlige aktører. Jeg vil også gjøre rede for oppgaven som embedded caseanalyse.

Kapittel 3 tar for seg to modeller for å forstå atferd; March og Olsens (1989) ”logic of consequences” og ”logic of appropriateness”. I tillegg vil Brunssons teori (1985) om legitimering av budskap bli belyst.

Kapittel 4 vil gå nærmere inn på forskningsstrategien. Sentralt står operasjonalisering av hovedkategorier og koding av data i den analytiske modellen. Det vil også bli redegjort for hvordan de fire hovedkategoriene benyttes for å analysere aktørers beslutningsgrunnlag i energipolitikken.

Del 2: Trinnvis analytisk tilnærming til problemstillingen

Første trinn av analysen er kapittel 5, som ser nærmere på tre utvalgte case som kan illustrere noen hovedtendenser i russisk energipolitikk; Ukraina-affæren, Shtokman-forhandlingene, og Sakhalin- II prosjektet. Casene er en begynnende analyse ved at beslutningene vil bli belyst etter kommersielle og utenrikspolitiske dimensjoner. Her kommer det frem at kommersielle og utenrikspolitiske hensyn i virkeligheten er filtret sammen. Casene representerer imidlertid enkeltbeslutninger og kildene som benyttes bærer preg av beslutningstakingens ”nære kontekst”, slik den fremstår i debatten.

Oppgavens problemstilling krever også et innsyn i det tradisjonelle perspektivet man har hatt på naturressursene i Russland. Dette vil gjøres i kapittel 6. En nærmere studie av handlingsmønster og erfaringer fra sovjettiden og 1990-tallet vil være nødvendig for å definere hva ”identiteten” til russiske beslutningstakere består i. Identiteten vil videre belyse hvilke motiver, strategier, persepsjoner, og forventinger russiske aktører har for hvilken rolle energiresursene skal ha for staten og deres målsetninger. Kapitlet utgjør andre trinn i analysen, og belyser hvilket bidrag modellen ”logic of appropriateness” har med hensyn til oppgavens problemstilling.

Tredje trinn i analysen vil systematisere russiske beslutningstakers beveggrunn i lys av modellen og i en helhetlig kontekst (kapittel 7). Data fra de foregående kapitlene vil bli benyttet for ta del i debatten om hvordan energipolitikken under Putin kan forstås. Modellen blir benyttet for å si noe verdigrunnlag hos russiske beslutningstakere, hvem signalene er ment for og hvordan de ulike analytiske kategoriene fungerer sammen. Jeg vil også vise hvordan politikk kan fremstå forskjellig ut fra hvilket publikum den rettes mot.

I kapittel 8 vil jeg kort oppsummere og konkludere hvilke funn oppgaven har bidratt med som komplementær studie av russisk energipolitikk. Jeg vil også komme inn på metodiske utfordringer og begrensninger.

Del 1: Oppgavens analytiske rammeverk

Oppgaves første del gjør rede for bakgrunn for problemstilling, teoretisk rammeverk og studiens metodiske tilnærming.

2.0 Aktuell ramme: Energipolitikk under Putin

Hensikten med kapitlet er å gi bakgrunn for oppgavens problemstilling, som er å se nærmere på russiske beslutningstakers perspektiver for energiressursutnytting.

Søkelyset er rettet mot hvordan endringen i Putins energipolitikk har gitt tvetydige signaler til omverdenen. Jeg vil vise at utviklingen i den russiske energisektoren har bidratt til at relasjonen til vestlige aktører har endret seg ensidig. EU ønsker å videreføre politikken hvis grunnlag var lagt på 1990-tallet, mens Putin har fordret nye vilkår for energisamarbeidet. Signalene har imidlertid vært uklare og vanskelig å tolke for vestlige aktører. Hovedspørsmålet ligger i om det er hovedvekt av kommersielle eller politiske hensyn som ligger bak energipolitikken.

Den endrede relasjonen må ses i sammenheng med eksterne påvirkningsfaktorer. Dette vil bli redegjort for i kapitlets del to. Sentrale faktorer som er koblet til dagens energipolitikk er økt internasjonalt fokus på forsyningssikkerhet og en rekordhøy oljepris. I tillegg vil internasjonale endringer og vestlig engasjement i den tradisjonelle russiske innflytelsessfære presenteres som faktorer med innvirkning på samhandlingen mellom Russland og Vesten. Oppgaven vil ha hovedfokus på gassdimensjonen i russisk energipolitikk og energirelasjonen med EU¹, og vil fokusere på beslutninger tatt frem til årsskiftet 2006/2007. Kapitlets tredje del vil gjøre rede for oppgavens forskningsdesign som caseanalyse og valg av tre strategiske case; Ukraina-affæren, Shtokman-forhandlingen og Sakhalin-beslutningen.

¹ Oppgaven vil også komme nærmere inn på oljepolitikken, da den er en sentral del av helhetsforståelsen av utviklingen i den russiske energi og utenrikspolitikk. Av samme årsak vil også energi- og utenrikspolitisk samarbeid med USA bli nevnt i ulike deler. Hovedfokus er imidlertid på gassdimensjonen og energidialogen mellom Russland og EU.

2.1 Nye trender under Putin

Optimisme og energidialog mellom Putin og vestlige ledere 2000-2003

Grovt skissert kan energipolitiske beslutninger i Putins første presidentperiode gjenspeile et mer integrasjonsvennlig Russland, som ga uttrykk for å tilpasse seg normer og praksis i henhold til vestlige verdier. Denne verditilnærmingen til omverden ble også reflektert i innenrikspolitiske spørsmål. I 2002 understreket for eksempel Putin i sin tale til Dumaen at et overordnet mål var å fremme den demokratiske utviklingen i Russland (Putin 2002).

En sentral dimensjon som har preget Putins overordnede politikk har vært å fremme økonomisk vekst². Dette har i stor grad blitt uttrykt gjennom energipolitikken. Putin understreket ved flere anledninger i sin tidlige presidentkarriere viktigheten av at Russland fremstår som en troverdig business-partner. Tilnærmingen må ses i lys av vektleggingen av økt internasjonal tilstedeværelse og anerkjennelse. Mer spesifikt har WTO medlemskap vært et uttalt mål, noe Putin karakteriserer som instrumentelt viktig for innflytelse (Putin 2002). Putins kommersielle retorikk er tett knyttet til stormaktsambisjoner:

“As political stability increases, the business climate in the country is gradually improving[...] After a ten-year break, we have returned to the second place in the world in volumes of oil production, and to first place in the world in trade of energy resources. And we must intelligently make use of the country’s new position in the international economic community. [...]All this is gradually changing the international attitude towards us....Our country is gradually becoming a solid and predictable business partner” (Putin 2002)

Energidialogen mellom EU og Russland ble fulgt med optimisme da russiske daværende visestatsminister i Russland Khristenko og EUs Generaldirektør for

² Se f.eks Putins Milleniumstale 1999

Energi og Transport, Lamoureux, presenterte en rapport i oktober 2001 med en prioriteringsliste som blant annet inkluderte mål om reform av de russiske gassmonopolene, forbedring av investeringsklimaet og markedsliberalisering (EU 2001).

Dette ble fulgt opp med russiske nasjonale tiltak for å effektivisere energisektoren. I 2002 fremmet blant annet German Gref, ministeren for økonomisk utvikling og handel, reorganisering av Gazprom. Han satte demonopolisering og prisliberalisering på agendaen, i tråd med internasjonale markedsregimer og den pågående energidialogen med EU.

Synet på Russland som stabil energiforsyner ble forsterket i tråd med en mer aktiv dialog mellom USA og Russland. Samarbeidet innenfor både energi- og utenrikspolitiske spørsmål ble tettere i 2001 og 2002. I mai 2002 annonserte President Bush og Putin en ny bilateral energidialog med sikte på å øke globale forsyninger og sikkerhet (USAs handelsdepartement 2002). USA responderte samme år med å anerkjenne Russland som markedsøkonomi.

Parallelt med dette kan en mobilisering i gassektoren observeres. På 1990-tallet hadde private selskaper, som Itera, tatt over avtaler i Common Independent states (heretter CIS), som staten tidligere hadde monopol på. Fra 2000, og spesielt etter 2003 har Gazprom og Russland fått sterkere engasjement i regionen (Stern 200b:105). I tillegg til et bedre kommersielt grunnlag for virksomheter i CIS, må utviklingen ses i lys av Gazproms økte tilknytning til Kremles politikk (ibid).

Gazprom var gjenstand for store omskiftninger i 2000/2001. Dimitrj Medvedev ble styreformann og Aleksej Miller oppnevnt som direktør i gasskonsernet. Gazprom har tradisjonelt hatt tette bånd til Kreml, men med det nye styret skulle båndene til Putin forstrekkes. Gazproms styre ble preget av St. Petersburgmenn og tidligere kollegaer av Putin. I mai 2005 var det kun 3 av 19 ledere i lederkomiteen som hadde vært der før Miller ble direktør i konsernet (Stern 2005:172). Medvedev er for eksempel også statsministerens rådgiver. Den samme tendensen kan observeres mellom Kreml og statseide Rosneft. Igor Sechin, styreformann i Rosneft er også lederen av Kremles

administrasjon. Dette indikerer at Putin har hatt et ønske om, og mest sannsynlig har oppnådd en sterk innflytelse på beslutningene internt i Gazprom og Rosneft.

Konsolidering av russisk energiresurser i statseide selskap: blandede signaler 2003-2006

I 2003/2004 kan det observeres et skille i energisektoren. Arrestasjonen av YUKOS-eier og oligarken Kodorkovskij var første markante uttrykk for statens innmarsj i oljesektoren som ble privatisert på 1990-tallet. Yuganskneftegaz, den største oljedelen av YUKOS, ble i en uoversiktlig prosess ble overtatt av statseide Rosneft.

I 2003 ble det også tydelig at Gazprom, med sin sterke markedsposisjon, hadde en sentral strategisk rolle i Putins strategi for å få gjennomslag for russiske interesser internasjonalt. Reformforslaget fremmet av Gref ble avslått av Putin i 2003. Gazprom overtok Sibneft, eid av oligarken Abramovitsj i september 2005. I midten av 2005 blir det tette båndet mellom Gazprom og Kreml formalisert og staten får kontroll over Gazprom (51 prosent).

Russisk nasjonal lovgivning uttrykker også trendsiftet i tilnærmingen til naturressursene. Etter forslag fra regjeringen vedtok Dumaen i 2003 lovendringer om produksjonsdelingsavtaler (PSA) for utenlandske selskaper som opererer i Russland. En lov som ble opprettet for å beskytte statens rettigheter med hensyn til privatisering av ressursene til utenlandske selskaper på 1990-tallet (Kellison 1999), ble nå oppfattet som et onde for staten.

Den nye trenden i russisk energipolitikk ble fulgt med skepsis i Europa og USA. Putin svarte med å understreke skillet mellom hva som angikk interne forhold i Russland og hva som hadde betydning for Russlands utenrikspolitiske tilnærming til det internasjonale samfunnet.

Russland som trussel til europeisk energisikkerhet:2006

2006 ble et skjebnesvangert år for energidialogen mellom EU og Russland. Dette kom spesielt til uttrykk i valg av fremgangsmetoder.

Oppfattelsen av Russland som troverdig energiforsyner slo sprekker da Ukraina, Georgia og Hvitrussland, ble utsatt for store prisforhøyelser, noe som ble forstått som pressmiddel og et uttrykk for misnøye med statenes utenrikspolitiske vridning mot Vesten. I media ble dette fremstilt som at "Kremlin is once again flexing its muscles abroad- but very carefully" (McAllister 2006).

Energidialogen med EU tar en ny vending, og Putin understreker at EUs energitilnærming ikke balanserer de motstridende interessene mellom import- og eksportstater. Samtidig bryter den russiske stat avtalen med Shell på Sakhalin II-prosjektet med metoder som er uforenelig med markedsprinsipper. Forhandlingsprosessen om Shtokman-feltet ble sluttført høsten 2006, da Gazprom besluttet å utvikle gassfeltet uten internasjonale investorer. 2006 var også et år preget av restriktiv lovgivning mot internasjonale investorer, blant annet ved å sikre at russiske selskaper skal ha minst 51 prosent andel i såkalte 'strategiske felter'.

Fremgangsmetodene fremstår som i strid med markedsliberalistiske normer, og skiller seg på denne måten fra retorikken og tilnærmingen til Vesten som kjennetegnet Putin de første årene som president.

Putins tale i München i februar 2007 ga nok en bekreftelse på at Russland er klar for å gå sin egen vei, hvis ikke EU og USA tar mer hensyn til russiske interesser. Media er ikke i tvil i sin dom: The Economist (2007a) skrev i forbindelse med Putins Münchentale at "The Kremlin is now as eager to be feared as liked". I mediene er det en tendens til å forstå signalene som et ledd i utenrikspolitisk strategi.

Konsolideringen av gassmidlene er tett koblet til Kreml har fortonet seg som en sentral del av den overordnede politikken og den russiske selvbevisstheten. Dette skjer også parallelt med maktkonsolidering internt i Russland og en økt vertikal beslutningsstruktur. Denne trenden står i kontrast til EUs forhåpninger.

Samtidig viser Russland seg å være en troverdig energipartner ved at energileveranser til EU overholdes. Putin og Gazprom understreker stadig at Europa er det prioriterte markedet. Putin balanserer også med det strategiske samarbeidet med europeiske

stormakter. Energisamarbeidet har blitt tettere mellom Russland og blant annet Tyskland og Frankrike.

Ønsket om å ha kontroll over naturressursene er ikke kontroversielt verken i historisk eller internasjonal sammenheng. Samtidig har den økonomisk veksten i Russland gjort at behovet for vestlig kapital fortoner seg mindre viktig. I energidialogen kommer interessekonflikten tydelig frem ettersom Russland fremmer interesser som eksportør, mens samtlige av de store landenes interesser innebærer liberalisering av energisektoren.

Det som gjør denne politikken så utydelig er vekslingen mellom forretning og politikk. Putin har både rollen som forretningsmann og politiker, og det kommer ikke tydelig fram i dialogen hvilke motiver som er viktigst. Tvetydige signaler gjør at Russland som aktør blir vanskelig å forholde seg til blant vestlige aktører; importøravhengige stater, naboland, EU som institusjon og vestlige selskaper med tilstedeværelse i Russland.

Russlands utvikling i energisektoren bør ses i lys av større internasjonale trender. Forventninger arvet fra 1990-tallet, høy oljepris, samt internasjonale og mellomstatlige endringer har spilt en rolle her. Slike "ytre faktorer" vil gjøres rede for i neste avsnitt og belyser flere sider av energipolitikken og dialogen med EU.

2.2 Ytre faktorer

EUs indremarked, GATT og WTO hadde suksess på 1990-tallet, og det var bred enighet om institusjonell samarbeidsform på den internasjonale arena. Trenin (2006) understreker hvordan troen på internasjonalt institusjonelt samarbeid bidro til at Russland ble invitert til en rekke forum, som ble sett på som sosialisering-institusjoner. Eksempler på dette er EU-Russlands "common spaces", Europarådet, G8-møtene og NATO-Russland Rådet. Hensikten var å få Russland til å assosiere seg økonomisk, militært og sosialt med Vesten. I tillegg var intensjonen å promotere vestlige verdier og normer i Russland.

Et utgangspunkt for å forstå russiske og vestlige forhåpninger for energisamarbeid, er Energy Charter Treaty (ECT). Initiativets siktemål var å danne et rammeverk for markedsbaserte løsninger for den internasjonale energisektoren og å forbedre investeringsklimaet for internasjonale selskaper i Russland. Russland på sin side var avhengig av vestlige investeringer og teknologi for å få energisektoren spesielt, og økonomien som helhet på bena igjen. ECTs hensikt var dermed å knytte de enorme ressursene til Russland på den ene siden og teknologi og kapital fra Vest-Europa på den andre (Andersen 2006b). I tillegg var det et intensiv for å få Russland med på å øke energisikkerheten, og kunne redusere avhengigheten av Midtøsten.

Samtidig fantes en symbolsk komponent som uttykte optimisme rundt et tettere økonomisk samarbeid mellom Øst og Vest. Dette var spesielt tydelig i starten av 1990-tallet. Etter hvert ble det stadig mer fokus på et bindende markedsregime (Andersen 2006b:2). Som allerede beskrevet viste Russland, gjennom ulike tiltak, en villighet til å adoptere liberale økonomiske reformer i tråd med prinsippene i ECT. Fra 2000 ble imidlertid energisektoren gjenstand for store endringer. Oljeprisen økte og Russland, som en av verdens største energieksporør, fikk en annen forhandlingsposisjon.

Energi som knapphetsgode og Russlands rolle

Stabile energiforsyninger er essensielt for en moderne stat for å beskytte nasjonale interesser, sikre økonomisk utvikling og befolkningens levestand. Energi er et knapphetsgode, noe som gjør at sektoren er av stor politisk og økonomisk betydning. Energisektoren har vært gjenstand for store forandringer siden 1990-tallet. Buzan m.fl. skiller mellom politisering og sikkerhetisering (*securitization*) av et saksfelt. Politisering innlemmer et interesseområde som en ordinær del av politikken, mens sikkerhetisering definerer et interesseområde som essensielt for en stats overlevelsessevne (Buzan m.fl. 1998:23).

Tendensen til at energisektoren har blitt gjenstand for sikkerhetisering reflekteres i staters nasjonal- og utenrikspolitikk. Dette kommer også til uttrykk i Russlands dialog med Vesten, og spesielt EU. Utviklingen i energisektoren i EU reflekterer og til dels

forsterker den generelle trenden i Vest-Europa, der multilaterale institusjoner og markedsbygging er svekket (Andersen 2006a). Dette har resultert i et større rom for nasjonale justeringer og bilaterale forhandlinger (ibid). Trenden er å både sikre seg gjennom bilaterale avtaler, som Italia og Tyskland har gjort med Russland, og gjennom fusjonering av nasjonale selskaper, som i Frankrike og Tyskland.

Denne utviklingen må ses i lys av at energimarkedet i dag er preget av ustabile forsyninger og priser. Avhengigheten av ustabile forsyningsland og regioner blir ekstra sårbar ved økt rivalisering mellom importavhengige land, som USA, og eksportørland i Midtøsten. Det økende behov for energiforsyninger på verdensbasis i kombinasjon med de nevnte trendene ovenfor har ført til at prisnivået har skutt i været. Langtidsprisene er i dag omtrent like høye som korttidsprisene, noe som gir en indikasjon på økt kamp om ressursene og usikkerhet rundt fremtidige forsyninger.

Utviklingen i energisektoren har gjort forsyningssikkerhet til topprioritet blant vestlige stater. Denne tendensen har gitt Russland en ny rolle på den internasjonale arena. Vestlige ledere proklamerte tidligere Russlands rolle som motvekt til OPEC. I dag blir ordet "energistabilisator" sjelden brukt for å beskrive Russlands relasjon til omverden. Putin på sin side virker å vie mer oppmerksomhet til konseptet "energileder"³.

Internasjonale endringer: Mellomstatlige forhold

11. september 2001 var et vendepunkt i russisk utenrikspolitikk både ved å bli med USA på kampen mot terrorisme og ved å godkjenne USAs tilstedeværelse i Tadsjikistan, Usbekistan og Kurdistan. Etter EU-utvidelsene i juni 2004 og revolusjonene i Ukraina og Georgia har imidlertid Russland følt sin tradisjonelle innflytelsessfære truet.

Slike regionale forhold har ytterligere bidratt til å påvirke Russlands forhold til vestlige aktører, og spilt inn i energidialogen mellom Russland og Vesten.

³ Dette avsnittet bygger på deler av oppgave levert i St. Petersburg (STV 4337) (Hognestad 2006)

Også internasjonale påvirkninger som USAs unilaterale tilnærming til utenrikspolitikken, er sentral for å forstå Russlands tilnærming til både USA og EU. Irak krigen kan forstås som et vendepunkt for russisk utenrikspolitikk. For det første viste inngrepet i Irak mangel på internasjonal lov for å sikre suverenitet, et prioritert prinsipp hos russiske beslutningstakere, og fremstod som et faretegn mot egen sikkerhet (Morozov 2006a). For det andre fremstod situasjonen som en mulighet til å splitte den transatlantiske pakten. Ved at Irak-spørsmålet splittet USA og de europeiske stormaktene, kunne Russlands støtte til Frankrike og Tyskland bidra til å fremme en mer multipolar verdensstruktur. Et uttalt mål i den russiske utenrikspolitikken har vært nettopp dette.

Russland har i tillegg hatt en lang tradisjon for å foretrekke bilaterale avtaler. Russlands strategiske partnerskap med Tyskland og Frankrike kan også ses i sammenheng med denne preferansen. Samtidig er EU den institusjonen som holder Russland utenfor viktige avgjørelser og innflytelse i Europa, og truer russisk innflytelsessfære med sin naboskapspolitikk.

2.3 Oppgaven som embedded caseanalyse

Kapitlet har redegjort for energipolitikkens tvetydighet under Putin og hvordan relasjonen mellom EU og Russland har endret seg ensidig. Flere ytre faktorer har spilt inn slik at energidialogen har endret seg. Først og fremst står Russland i en ”bestemmende situasjon” ovenfor EU på grunn av deres rolle som energiekksportør. Av dette følger det nye vilkår for samarbeidet mellom Russland og vestlige aktører. Det er tydelig at Putin har tanker om hvilken rolle olje og gass skal ha for staten. Det er dette som vil belyses videre i oppgaven.

Russisk energipolitikk er komplekst ved at det både består i heterogenitet og i en bredde av ulike faktorer som påvirker beslutningstakingen. I en undersøkelsesenheter som er preget av sammensatte og komplekse forhold er det hensiktsmessig med en embedded caseanalyse som forskningsdesign (Yin 2003:45). En embedded caseanalyse vil si å gå i dybden i enkeltbeslutninger, ved å fokusere på felles analytiske dimensjoner som inntak til en helhetsvurdering.

Yin definerer casestudie på følgende måte:

”En casestudie er en empirisk undersøkelse som belyser et samtidig fenomen innenfor det virkelige livs rammer, hvor grensene mellom fenomenet og den sammenheng det inngår i, ikke er klart innlysende og hvor det er mulighet for å anvende flere informasjonskilder til belysing av fenomenet” (Yin sitert og oversatt i Andersen 1990:122).

Min interesse for energidialogen mellom Russland og Vesten var i utgangspunktet Shtokman-forhandlingene våren 2006. Etter hvert som jeg fikk et nærmere innblikk i energidebatten, forsto jeg at Shtokman forhandlingene fanget opp et smalt spekter av den russiske fleredimensjonelle energipolitikken.

Oppgaven benytter seg av tre case som inntak for å forstå det større bildet av utviklingen av russisk energipolitikk. Et nærmere studie av Ukraina-affæren, Shtokman-beslutningen og Sakhalin- II utfallet, gjør oss i stand til å fange opp flere sider av en heterogen energipolitikk, selv om disse beslutningene heller ikke dekker alle aspekter. Jeg mener imidlertid at disse tre beslutningene utgjør noen *strategiske* og sentrale aspekter som kan fange opp en del av mangfoldet

Casene fanger opp ulike deler av russisk energipolitikk som har blitt oppfattet som signaler i Vesten om ”hvilken vei Russland går”. Hensikten ved analyseringen av casene er å fremstille et nyansert bilde av russisk energipolitikk og hva nye samarbeidsvilkår behøver på. Fokuset i casekapitlet vil være på den kommersielle og utenrikspolitiske dimensjonen i russisk energipolitikk.

Søkelyset i casekapitlet er på spenningen mellom kommersielle og utenrikspolitiske motiver og tolkingen vil skje i lys av disse hoveddimensjonene.



(Innfallsvinkel til casekapittel)

Den russisk-ukrainske energikonflikten i årsskiftet 2005/2006 er oppgavens første case. Gazprom har en særegen monopolposisjon som energileverandør til flere av statene i Russlands tradisjonelle innflytelsessfære. Gazproms stopp av gassleveransene til Ukraina 1. januar 2006 ble ikke bare oppfattet som en trussel mot den politiske utviklingen i Ukraina, men også mot den europeiske forsyningssikkerheten.

Den andre strategiske casen er Shtokman-forhandlingen. Shtokman-forhandlingen har vært en lang og kompleks prosess som innebefatter flere økonomiske og politiske interesser. Ulike motiver bak beslutningen om å utestenge internasjonale selskaper blir belyst. Shtokman beslutningen er ikke minst viktig for å få et bilde av energidialogen mellom Vest-Europa, USA og Russland.

Oppgavens siste case er Sakhalin II-prosjektet. Prosjektet har vært mye debattert i Russland og har fått mer oppmerksomhet i russiske medier enn Shtokman. Her kommer den russiske stats bruk av midler, og legitimering av handlinger i strid med

markedsliberalistiske verdier, klarere til uttrykk enn i Shtokman-forhandlingene. Denne casen dreier seg i stor grad om relasjonen mellom den russiske stat og internasjonale selskaper mer enn om statlige relasjoner.

Casene, som vil analyseres i kapittel 5, er enkeltbeslutninger. Jeg vil diskutere disse i lys av den kommersielle og utenrikspolitiske dimensjonen. Grunnen til at jeg ikke drøfter casene i lys av den analytiske modellen er at beslutningene, og kildene som benyttes, bærer preg av beslutningstakerens nære kontekst. Atferdsmodellene, som belyser beveggrunnen til beslutningstakere, har analytisk fruktbarhet for å forstå helhetsbilde av russisk energipolitikk, som analyseres i kapittel 7.

Den kommersielle og utenrikspolitiske dimensjonen er etablert i den faglige debatten om energipolitikken under Putin. Jeg vil imidlertid komme inn på operasjonaliseringen av bruken av de i kapittel 4, hvor oppgavens metodiske tilnærming blir gjort rede for. I neste kapittel vil jeg etablere den andre dimensjonen i oppgavens modell; March og Olsens atferdslogikker.

3.0 Beslutningsaktørers beveggrunn: atferdslogikker

Oppgaven vil se nærmere på beslutningstaking med hensyn til Russlands gassressurser under Putin. Beslutningstaking er å foreta valg mellom forskjellige alternativer etter mer eller mindre omfattende overveielser eller begrunnelser (Østerud m.fl 1997:25-26). To modeller som beskriver beslutningsatferd benyttes som verktøy for å tolke beveggrunnen til russiske beslutningstakere i energipolitiske spørsmål. Atferdsmodellene vil belyse om det er kommersielle eller utenrikspolitiske hensyn som driver beslutningstakingen.

March og Olsen (1989) har utviklet to perspektiver som forklarer aktørers atferd; "logic of consequences" og "logic of appropriateness". Det første innebærer at aktørene handler for å oppnå størst mulig gevinst eller nytte. Det er dermed kalkulerende og instrumentelle betraktninger som ligger til grunn for aktørenes handlinger. Det andre perspektivet innebærer at aktørene handler ut fra en forståelse av hva som er passende atferd i den situasjonen man står overfor, uavhengig av hensyn til gevinst. Hva som er passende atferd er bestemt ut i fra regler, rutiner, praksis og normer som har utviklet seg over tid. Oppmerksomheten i beslutningsprosessen er rettet mot identitetsoppfattelse og tidligere handlingsmønster. Avgjørelsen vil dermed bære preg av aktørenes ryggmarksreflekser.

Mens den konsekvensorienterte handlingslogikken har blitt knyttet til et *rational choice* perspektiv, har den identitetsorienterte handlingslogikken blitt knyttet til *institusjonell teori* (Risse 2000:1). Denne måten å forstå handlingslogikk går inn i kjernen av oppgavens analytiske modell;

Er perspektivet på gassressursutnytting å bruke energiressursene som et verktøy for å oppnå noen spesifikke målsetninger, definert som kommersielle og utenrikspolitiske?

En annen og supplerende tolkning er å tolke energipolitikken i lys av institusjonelle forhold som slår ut i beslutningsprosessene. Energipolitikken kan med dette fokuset gjenspeile økt russisk selvbevissthet, hvor beslutninger tas på grunnlag av tidligere handlingsmønster og selvoppfattelse.

Begge handlingslogikkene kan ha et kommersielt eller utenrikspolitisk innhold, slik oppgaven har avgrenset problemstillingen.

Et sentralt skille mellom perspektivene er at "logic of consequences" konsentrerer seg om kalkulasjonen frem til selve beslutningen, som beror på forventinger om fremtidige konsekvenser. "Logic of appropriateness" er opptatt av historie og fortid, ikke bare knyttet til beslutningsutfall, men også til prosessen og handlingsmønster.

Atferdslogikkene er idealmodeller som gir alternative forklaringer på hvordan man kan forstå russisk beslutningstaking om energiressursene. Konkrete beslutninger som tas i virkeligheten vil ha elementer fra begge handlingslogikker.

Hvordan handlingslogikkene virker sammen vil blant annet ses i lys av Brunssons vektlegging av tendensen til at beslutningsaktører spiller på ulike argumenter til ulikt publikum. Dette kan både skje bevisst dersom en beslutningsaktør vet at publikum er opptatt av normativ eller prinsipiell legitimering av handlinger, eller ubevisst, ved at aktører sammenblander argumenter. Det vil bli kort redegjort for Brunssons teori i slutten av kapitlet.

3.1 Konsekvensorientert modell: Logic of Consequences

Den konsekvensorienterte modellen analyserer beslutningene ut fra betydningen av interesser knyttet til energipolitiske spørsmål. Interessene i oppgaven er definert som kommersielle og utenrikspolitiske. En aktør som opptrer i tråd med "logic of consequences" vil dermed ha et syn på naturressursene som et verktøy for måloppnåelse, og handlingslogikken kan settes inn i et instrumentelt perspektiv. March og Olsen beskriver aktører som handler i tråd med "logic of consequences" som: "one who is "in touch with reality" in sense of maintaining consistency between behaviour and realistic expectations of its consequences" (1989:160).

Modellen forutsetter klare *preferanser* hos aktørene, og i neste ledd *forventninger* om konsekvenser for de ulike handlingsalternativene. Aktørenes beregninger av fremtidige konsekvenser er dermed sentralt i atferdsmodellen.

Aktører handler etter gevinst og nytte etter en mål-middel-forståelse ved at de følger regler som leder til de foretrukne konsekvensene. I vurderingen av ulike alternativ tar aktøren hensyn til de forventede konsekvenser av hvert enkelt handlingsalternativ. Aktørene handler ut fra en rasjonell tankegang, og velger det alternativet som vil medføre mest nytte og som passer best overens med deres interesser (Fearon og Wendt 2002). March og Olsen beskriver handling i overenstemmelse med en "logic of consequences" på denne måten: "Behaviour is wilful, reflecting an attempt to make outcomes fulfil subjective desires, to the extent possible" (March og Olsen 1989:160)

March (1994:2-3) fremstiller en "logic of consequences" beslutningsatferd som et resultat av aktørers svar på fire spørsmål; som er sentrert rundt alternativene, forventningene, preferansene og beslutningsregler: (i) Hvilke handlinger er mulige? (ii) Hvilke konsekvenser vil følge hver alternative handling?, og hvor stor er sannsynligheten for at konsekvensen inntreffer, dersom alternativet er valgt? (iii) Hvor verdifull er konsekvensen knyttet til hvert alternativ? (iv) Hvilket valg skal tas blant alternativene, sett i lys av verdiene og deres konsekvenser?

I et "logic of consequences" perspektiv vil energipolitikken reflektere hensyn knyttet til gevinst, og ikke passende (appropriate) handling (March og Olsen 1989:160). I følge dette perspektivet vil energipolitikken være et uttrykk for russiske aktørers interesser. Aktørers atferd skyldes deres preferanser og deres forventede konsekvenser.

Et slikt perspektiv bidrar til å analysere hvor mye instrumentelle betraktninger betyr for Russlands beslutningstaking og i hvilken grad vektleggingen er ulik blant forskjellige involverte aktører. På denne måten tydeliggjøres nasjonale – og utenrikspolitiske interessers betydning for den helhetlige energipolitikken. Videre representerer beslutningen aktørenes prioriteringer og hvilke hensyn som blir vektlagt tyngst.

Christensen m.fl (2004:31,39) vektlegger hvordan ledere kan påvirke eget og andres handlingsrom gjennom strukturelle endringer. Rasjonalitet, knyttet til en strategi eller

definerte interesser, kan styrkes gjennom vertikale strukturelle trekk. Putins vertikale beslutningsstruktur kan dermed være en indikator på hvordan en strategi kan få innpass i beslutningssystemet om energiresursene. En strategi uttrykker sammenhengen mellom et definert mål, og midler for å nå dette målet. Styring og utforming av organisasjonsstruktur og forholdet til omgivelsene er dermed sentral i forståelsen av beslutningsprosesser. Dette krever imidlertid at det er lite handlingsrom for andre beslutningstakere i energisektoren.

Et instrumentelt perspektiv for energiresursene kan ses på som et verktøy som brukes i ulike politiske spill med omverden for nyttemaksimering i henhold til egendefinerte interesser.

3.2 Identitetsbasert modell: Logic of appropriateness

Den identitetsbaserte modellen vektlegger betydningen av institusjonelle trekk i russisk beslutningstaking. I følge denne modellen handler beslutningstakerne i tråd med de normene og verdiene som har utviklet seg over tid i en institusjon. March og Olsen (1989:160) fremholder "logic of appropriateness" som en motsetning til "the logic of consequences". Atferdslogikken er koblet til ny-institusjonell tenkning med vektlegging av autonomien til politiske institusjoner, som lover og byråkrati, samt viktigheten av symbolske handlinger.

I dette perspektivet er historie, erfaringer og selvoppfatning sentrale for å forstå beslutningstaking. Mens "logic of consequence" fokuserer på beslutninger om naturressursutnyttning i lys av fremtidige konsekvenser, fokuserer "logic of appropriateness" på hvordan fortiden og identitet spiller inn på aktørers referanseramme i en beslutningssituasjon. Valg begrenses ved at aktørers atferd styres etter hva som er passende i forhold til identitet og hva som forventes av dem. March og Olsen beskriver en aktør som handler i tråd med "logic of appropriateness" som: "one who is 'in touch with identity' in the sense of maintaining consistency between behaviour and a conception of self in a social role" (March og Olsen 1989:161).

March og Olsen (2005:4) definerer formelle organisasjoner som ”samlinger av strukturer, regler og standardprosedyrer som har en delvis autonom rolle i det politiske liv, som guider tjenestemennene til å systematisk vektlegge visse aspekter ved den organisatoriske virkeligheten”.

I en ”logic of appropriateness” er gjenkjennelse, identitet og regler sentrale elementer i beslutningsprosessen (March 1994:58).

En identitetsdreven aktør vil stille seg følgende spørsmål: Hvilken situasjon er dette (gjenkjennelsesmetoden)? Hva er hovedidentiteten i min institusjon og meg selv? Hva forventes av min organisasjon og meg i en situasjon som denne, for eksempel hvilke regler som knyttes til situasjonen og identiteten? (Christensen og Røvik 1999:160). Denne måten å ta beslutninger på må imidlertid ikke forveksles med tilfeldig eller ubevisst handling. Hva som er passende kan variere: Det kan være det som gir de beste konsekvenser, men det kan også reflektere tidligere forhandlinger og konsensus (ibid:161). March understreker at beslutningaktørers handlingsmønster og identitet tas forgitt i møte med beslutningssituasjoner. Videre hevder March at observatører ofte ignorerer den sentrale rollen til identitet og handlingsmønster i beslutningsprosesser (March 1994:58-59).

I følge den identitetsbaserte modellen vil ikke bare Kremls interesser være avgjørende i beslutningstaking om naturressursene. Påvirkningen fra institusjonelle trekk vil også være sentral i forståelsen av beslutninger. En aktør som handler i tråd med denne atferdslogikken har et beslutningsgrunnlag som preges av å være identitetsbasert og/eller følger tradisjonelle handlingsmønstre. Kapitlet presenterer først identitetselementet i en beslutningsprosess. Deretter gjøres det rede for det teoretiske perspektivet stivhengighet, som vektlegger erfaringer fra institusjonenes historiske utvikling.

Identitet: Politisk kultur, normer og russisk selvbevissthet

”Logic of appropriateness” fremholder identitet som viktig for å forklare aktørers beveggrunn fordi identiteten *begrenser* hvilke handlingsalternativer som er mulige.

Normer og verdier hos russiske beslutningstakere blir vektlagt i den identitetsbaserte modellen. Verken preferanser eller fremtidige konsekvenser har en sentral rolle i en identitetsdrevet beslutningssituasjon. Hvilke normer og verdier som knyttes til beslutningstakingen kan belyses nærmere av begrepet *politisk kultur*. Et forslag til hva politisk kultur skal inneholde finner vi i Østerud (2002:179) der det sies at: ”Den politiske kultur omfatter holdninger, normer og verdier, trossystem og virkelighetsoppfatning, følelser overfor politiske fenomener, kanskje selvoppfatning og kunnskapsnivå i politiske spørsmål”.

Russiske beslutningstakers identitet knyttet til energiresursene kan omhandle normative argumenter om hvordan forhold mellom stat og naturressurser bør være. Identiteten kan altså være knyttet til en prinsipiell karakter som fungerer som en ryggmargsrefleks.

March og Olsen hevder “The political community is based on a shared history, a valued way of life, a shared definition of the common good, and a shared interpretation and a common understanding embodied in rules for appropriate behaviour” (1989:161). En identitet i energipolitiske beslutninger kan være knyttet til politisk kultur og kulturelle/historiske bånd til andre stater, som Russlands bånd til statene i sin tradisjonelle innflytelsessfære. En slik identitet kan innebefatte preferanser og oppfatning av vestlige reformer som blir satt i kontrast med den vestlige måten å gjøre ting. Det er for eksempel ikke usannsynlig at en økt selvbevissthet i Russland, knyttet til egen identitet, kan legge føringer på energipolitisk beslutningsstruktur.

Vertikal organisasjonsstruktur, slik det russiske beslutningssystemet fremstår, kan også gi handlingsrom til ledelsen. Ikke ved å gjøre institusjonen rasjonell slik vi så i

den interessebaserte modellen, men ved å aktivt forme identiteten til de ansatte. Dette kan blant annet gjøres ved å ha kontroll på informasjon.

Sammensatte uformelle og formelle rutiner gjør imidlertid at identiteter og hvordan man definerer en "passende atferd" varierer fra situasjon til situasjon. Aktørers identitet kan også knyttes til den enkeltes institusjons oppgaver, tradisjon og historie (Christensen og Røvik 1999:164). For eksempel er det sannsynlig at en som har karriere i den sovjetiske energisektoren har en annen identitet enn en som jobber med utenrikspolitiske beslutninger, som begge kan ha innflytelse på utvikling i russisk energisektor. March hevder at "[m]ost decisions could call up a number of relevant identities and rules, and attention is as important in rules following as in consequential action" (March 1994:68). I tillegg kan generelle normer i samfunnet og media tenkes å ha innflytelse på valg av handling.

Oppgaven vil belyse hvordan involverte aktører i russisk energipolitikk kan ha en oppfatning av hva som er passende, uten å nødvendigvis å velge det alternativet som bidrar til mest nytte.

Regler, handlingsmønster og stivhengighet

En annen dimensjon av "logic of appropriateness" er aktørenes forhold til tradisjonelle handlingsmønstre, som er koblet til aktørenes identitet. En identitetsbasert atferd er i stor grad regelbundet. Individer og organisasjoner oppfyller sine identiteter ved å følge regler og prosedyrer som de anser som passende i forhold til den situasjonen de står overfor.

Regler innebærer rutiner, prosedyrer, konvensjoner, roller og strategier i tillegg til tradisjoner, paradigmer og koder, kultur og oppfattelse av omgivelsene (March og Olsen 1989:22). Politikeres og byråkraters handlinger kan være basert på regler fastlagt av politiske eller administrative ledere, men kan også stamme fra høyere utdanning eller fra en sosialiseringsspross i institusjonen. Dette er skillet mellom formelle og uformelle regler, hvor det sistnevnte er mindre presist formulert, og mer

kulturelt betinget enn det førstnevnte. Uformelle regler utvikler seg over tid, som et felles tanke- og handlesett som tas for gitt (Christensen og Røvik 1999:168)

Regelstyrt atferd kan imidlertid være gjennomtenkt. Regler, slik det er definert, kan reflektere kumulerte erfaringer fra lignede saker.

Ideen som ligger bak begrepet *stiavhengighet* er at de politiske valgene som tas ved opprettelsen av institusjonen, samt situasjonen og omgivelsene på det samme tidspunktet, vil påvirke institusjonen langt inn i fremtiden (Peters 1999:63). Når de institusjonelle valgene er tatt, begrenses fremtidige veivalg og muligheter, selv om andre muligheter på lengre sikt ville vist seg å være mer effektive. Thelen er en av flere som har pekt på at stiavhengighet knyttet til institusjoners møte med endrede omgivelser skjer ved at aktørene velger løsninger som både reflekterer og styrker logikken i systemet (Thelen 1999:387).

Beslutningene om russisk energipolitikk kan dermed preges av historie, normer og praksis som har utviklet seg i institusjonene over tid. Slike observasjoner vil i oppgaven refereres til som handlingsmønstre.

Perspektivet kan dermed inkludere institusjonelle røtters betydning for beslutningsatferd og muliggjør dermed drøftning om betydningen av institusjonelle koblinger i beslutningstaking om den russiske energisektoren. Handlingsmønstre, politisk kultur og identitet vil gjøres rede for i kapittel 6 "institusjonell referanseramme". Dette kapitlet er et supplement til casekapitlets fokus på beslutningstakernes "nære kontekst". Samlet kan disse gi et tolkningsgrunnlag for å forstå russisk energipolitikk under Putin som helhet.

Politiske beslutningstakere står som regel til ansvar for handlinger og iverksatte tiltak. Jeg vil nå vise hvordan beslutningstakere kan henvende seg til ulikt publikum ved legitimering av politikken. Legitimeringen kan handle nettopp om å fokusere på elementer av handlingslogikkene som det er redegjort for. Beslutningstakere kan argumentere for at deres beveggrunn er preget av normative argumenter og en felles oppfatning av hva som er passende. Alternativt kan aktører henvise til fremtidig nytte

og gevinst ved valgt alternativ. Det er også sannsynlig at logikkene kan brukes samtidig i beslutningstaking.

3.3 Legitimering: henvendelse til publikum

Legitimering av politikk og beslutninger kan tilpasses ulike aktører i et beslutningssystem. Brunsson (1985) er en av de som har pekt på hvordan legitimering av handlinger skjer med ulik retorikk etter hvilket publikum beslutningstakeren henvender seg til. Brunsson legger vekt på viktigheten ved å ha "velvillige" omgivelser for å få økt handlingsrom. Omgivelsene i russisk energipolitikk synes å være komplekse med flere interesser og aktører involvert. Eksempler på ulike aktører er presidenten, Dumaen, Gazprom, samt andre stater og kommersielle aktører.

Brunsson hevder at felles forventninger, motivasjon og forpliktelser i omgivelsene er viktige betingelser for gjennomføring av politikk i et komplekst system. For det første er legitimering av handlinger overfor befolkningen og nasjonalforsamlingen sentralt. Brunsson trekker frem muligheten av at instrumentelt motiverte beslutningstakere kan spille på en ideologisk retorikk (Brunsson 1985:179). Brunsson sier at ideologi kan brukes, eller spilles på for å få *kontroll* over administrasjon (Brunsson 1985:165). Dette har klare likhetstrekk med det March og Olsen kaller *identitet* i "logic of appropriateness".

Ideologi kan også brukes retorisk for å *samle* ulike aktører som er en del av beslutningsprosessene. Dette hevder Brunsson er spesielt fruktbart dersom beslutningstakerne og deltakerne ikke er de samme personene (Brunsson 1985:19). Dette fremmer skillet mellom beslutningstaking på den ene siden og iverksetting av tiltak på den andre.

I et felt hvor ulike interesser møtes kan en tilpasset retorikk være et sentralt virkemiddel for å legitimere handlingene. Dette aspektet ved beslutningstaking vil benyttes i analysen for å vise hvordan handlingslogikkene kan brukes sammen, og hvordan de kan brukes på ulikt publikum.

Neste kapittel vil ta for seg oppgavens metodiske tilnærming med hensyn til forskningsdesign, tilgjengelig data og koding av disse i oppgavens analytiske modell.

4.0 Forskningsstrategi og metodetilnærming

Kapitlet omhandler oppgavens metodiske tilnærming.

Valg av forskningsdesign som embedded caseanalyse ble redegjort for i kapittel 2. Det ble pekt på at det er hensiktsmessig å fange opp noen strategiske aspekter som kan fange opp en del av mangfoldet i det heterogene bildet om russisk energipolitikk. Lo peker på at "we should not take for granted, or over- extrapolate larger trends from particular events" (Lo 2006:72). Strategiske case må også ses i en større politisk kontekst. Som supplement til den "nære konteksten" i casekapitlet, vil institusjonelle og historiske faktorer gjøres rede for i kapittel 6. Hensikten er å benytte empirien til å gå i dybden av trender i russisk energipolitikk ved å rette søkelyset på sentrale aktørers beveggrunn i kapittel 7.

Jeg vil nå gjøre rede for hvordan tilnærmingen til å forstå russisk beslutningstaking som helhet. Metodiske utfordringer i forskningsopplegget med hensyn til kilder vil nå bli belyst. Oppgaven er en kvalitativ innholdsanalyse der koding av data står sentralt i spørsmål knyttet til studiens validitet og reliabilitet. Kapitlet vil til slutt gjøre rede for klassifisering og tolking av data ved å presentere operasjonaliseringer av kategoriene i oppgavens analytiske modell.

4.1 Data og kildebruk

For å oppnå høy validitet er det viktig at kildene er pålitelige. Flere ulike typer kilder har blitt benyttet for innsamling av data i denne oppgaven. Kvalitative innholdsanalyser er basert på prinsippet om tilgjengelighet og relevant informasjon for analysens problemstilling (Grønmo 1996:88).

I tillegg til at energisektoren generelt er en lite transparent sektor, finnes også lite informasjon om beslutningsprosesser i Russland. Å komme frem til endelige svar på "hvem som bestemmer hva" i Russland innebærer derfor flere metodiske utfordringer, og som Trenin og Lo skriver "the obvious smallness and the new tightness of the "magic circle" of decision makers represent considerable analytical difficulties" (2005:9).

Mangel på tilgjengelighet har gjort at de mest relevante kildene har vært offentlige taler, avisinnlegg og sitater fra aviser, og sekundærkilder som fagartikler- og bøker. Bruken av disse kan betegnes som kvalitativ innholdsanalyse, som går ut på å systematisere de deler av innholdet i ulike tekster som er relevant for problemstilling (Grønmo 1996:79).

I oppgavens casekapittel (kap.5) er kildematerialet hovedsakelig pressemeldinger og avisartikler. Casene som oppgaven analyserer er såpass nær i tid at det er lite gjennomarbeidet sekundærlitteratur i bokform. Offentlige uttalelser bærer preg av tåkelegging av motiver, noe som skaper en fare for feiltolking. Dette må forstås ut fra den politiske sensitiviteten i beslutningene. Noen artikler er publisert om casene, og disse vil anvendes for å belyse dimensjoner i avgjørelsene.

Sekundærlitteratur vil i hovedsak benyttes i kapitlet som utgjør oppgavens institusjonelle referanseramme (kap.6). Artikler og bøker om russisk beslutningstaking, empiri fra den sovjetiske energisektor, reformene på 1990-tallet og om Gazprom, er sentrale for oppgavens problemstilling. Anvendelse av sekundærlitteratur medfører også en fare for feiltolking. Kapitlet benytter seg imidlertid av flere uavhengige kilder. Det er derfor sannsynlig at oppgaven oppnår høy grad av pålitelighet, eller reliabilitet.

I hovedanalysen (kap.7) vil både primær- og sekundærkilder benyttes. Den faglige debatten om utviklingen vil være sentral i kildematerialet. Det er ikke meg bekjent at det er skrevet bøker om utviklingen i Putins energipolitikk, men faglige artikler vil benyttes. Offentlige taler blir også brukt her.

Kildene blir anvendt for å få innblikk i hvilke argumenter, standpunkter, holdninger og verdier som står sentralt i russisk beslutningstaking om energiresursene. Kategoriene som fremkommer av oppgavens analytiske modell vil bli benyttet som virkemiddel for å systematisere ulike dimensjoner av russisk beslutningstaking om energiresursene.

Grønmo understreker at for at utvelgelsen og sammenstillingen av sitater fra en tekst skal bli fullstendig og relevant, må forskeren ha oversikt over den tekstmengde som sitatene hentes fra (1996:91). Det er en metodisk utfordring knyttet til at det kan eksistere treffende uttalelser og hendelser som ikke jeg har fanget opp, men som kunne belyst oppgavens problemstilling på en god måte. Oppgavens kontekstforståelse vil på denne måten være sentral.

Jeg har vært på tremåneders feltarbeid i Russland høsten 2006. Oppholdet ga meg mulighet til å følge energidebatten fra St. Petersburg og Moskva i en periode hvor det skjedde mye i russisk energipolitikk. Under oppholdet fikk jeg også snakket med personer ved Den norske ambassade og Hydro i Moskva. I tillegg har jeg fått nyttige innspill fra personer med erfaring fra russisk samarbeid gjennom å delta på energi- og utenrikspolitiske konferanser i Russland og Norge. Denne kunnskapen vil bli brukt til å analysere data i lys av oppgavens modell.

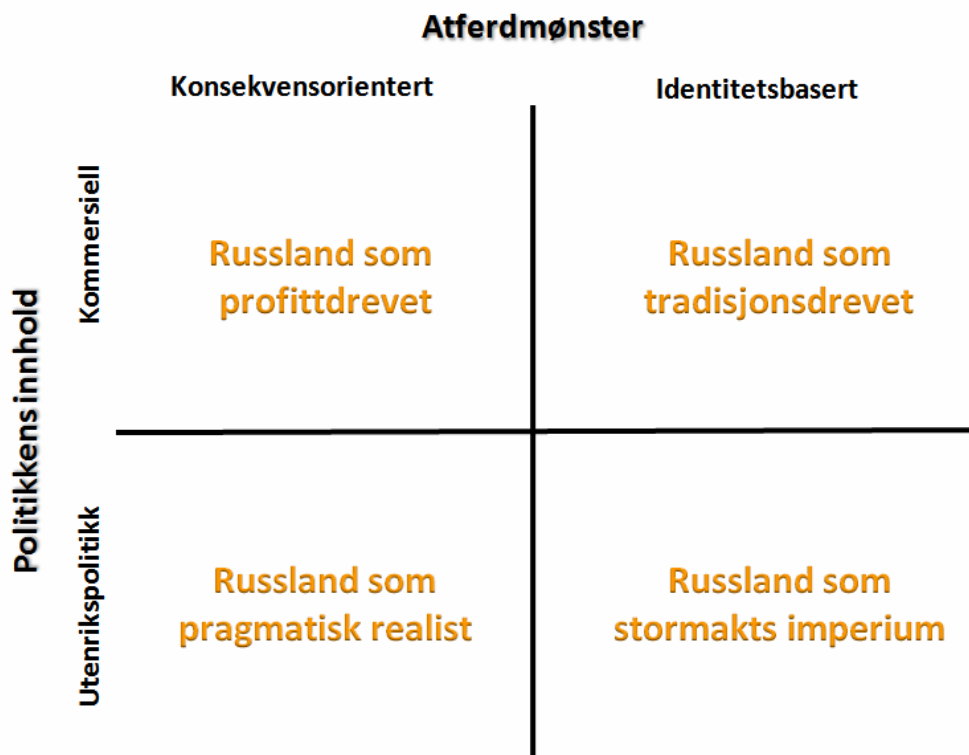
En slik tilnærming til problemstillingen vil imidlertid avhenge av subjektive preferanser hos personen som samler inn data, noe som også utgjør en metodisk utfordring. Dette vil imidlertid bli kompensert for ved bruk av prinsipper for klassifisering som vil gjøres rede for i neste avsnitt. Jeg mener at studiets validitet og reliabilitet er ivaretatt i den grad det lar seg gjøre.

4.2 Operasjonalisering av variabler og analytiske kategorier

Validitet er knyttet til samsvar mellom teoretisk og operasjonell definisjon, og variablenes relevans for problemstilling. Jeg vil nå presentere operasjonaliseringen av oppgavens analytiske kategorier, og variabelens relevans for forståelsen av russisk energipolitikk vil eksemplifiseres. Et forsøk på å protokollføre fremgang for koding av data styrker også studiets reliabilitet ved at klassifiseringsprinsippene gjør konklusjonene etterprøvbare (Yin 2003)

Den utledede modellen gir fire hovedkategorier som vil konstituere hovedanalysens klassifiseringsredskap. Jeg mener modellen fanger opp noen viktige aspekter ved energipolitikk. Modellen er et verktøy for å avgrense og fokusere på noen strategiske aspekter og et forsøk på å forenkle det kompliserte bildet. Modellen benyttes for å

klassifisere handlinger og argumentasjon i russisk energipolitikk. Samtidig har en hensikt med oppgaven å nyansere debatten om russisk energipolitikk. En sentral del er derfor å vise at kategoriene supplerer hverandre for å forstå og tolke beslutningene. Studiet er dermed teoretisk fortolkende, som benytter seg av teori og modeller for å systematisere data, tolke og forklare russisk energipolitikk (Andersen 2000:95).



(Klassifiseringsmodell brukt i hovedanalyse, kap.7)

Nedenfor vil modellens fire variabler skisseres. Variablene danner grunnlag for kombinasjonene i firefeltsmatrisen. For å kode russiske beslutningstakers beveggrunn vil sitater og handlinger benyttes. Beslutninger kan feiltolkes dersom de ikke ses i lys av konteksten de uttrykkes i. Betragtninger om kontekst vil derfor gjøres rede for, etterfulgt av operasjonalisering av de fire analytiske kategoriene. Til slutt vil noen metodiske betraktninger knyttet til operasjonaliseringene belyses.

Kommersiell og utenrikspolitisk variabel

Oppgavens to første variabler er den kommersielle og utenrikspolitiske dimensjonen. Disse variablene vil spores i oppgavens første analytiske trinn, casekapitlet, i tillegg

til hovedanalysen. Dimensjonene blir introdusert med en definisjon, etterfulgt av spesifiseringer som relaterer operasjonaliseringen til oppgavens problemstilling.

Kommersiell dimensjon

Def: Kommersiell: "styr av forretningsmessige hensyn" (Caplex.no 2007).

Den kommersielle dimensjonen kan vektlegges av både staten og bedrifter (fokus på Gazprom). En høyest mulig *markedsandel* er ønskelig for beslutningstakerne. Posisjonering, nasjonalt så vel som internasjonalt, motiveres av en *profittankegang*.

Gazproms nasjonale virksomhet kan defineres som kommersiell, selv om den nasjonale tilnærmingen ikke er utelukkende profittorientert mht. det russiske/ CI-markedet. Gazprom jobber for å øke markedsandeler internt, men virksomheten har en sentral sosialpolitisk rolle i Russland. Følgelig, vil den kommersielle dimensjon ikke forveksles med en markedsliberalistisk tilnærming til naturressursutnytting, men uttrykker et ønske om en forsterket økonomi og kontroll over naturressursene.

Mer spesifikt vil Gazproms nedstrømsstrategi bli definert som kommersiell dimensjon i russisk energipolitikk.

Utenrikspolitisk dimensjon

Def: "En stats målrettede handlinger overfor de internasjonale omgivelser" (Østerud m.fl. 1997:276).

Som det fremkommer av definisjonen, er et kriterium for at energipolitiske handlinger faller under den utenrikspolitiske dimensjonen, at beslutningen må være rettet mot andre stater eller internasjonale organisasjoner. Den utenrikspolitiske dimensjonen vil bli definert ut fra Russlands interesse om å gjenopprette sin status som stormakt⁴.

⁴ Se f.eks Millenniumstalen av Putin 1999

Debatten om Russlands stormaktambisjoner har omhandlet to forhold, den internasjonale og geopolitiske dimensjonen, som begge faller under den utenrikspolitiske variabelen i oppgaven:

Det første forholdet er Russland som stormaktsspiller på den *internasjonale arena* i samkvem med andre innflytelsesrike stater. Her vil deltakelse og forhandlingsstyrke på arenaer som G8-møter, WTO og andre innflytelsesforum være sentrale. Putin (2002) har selv sagt at ”The WTO is a tool. Those who know how to use it become stronger”. Her vil beslutninger om naturressursene bli definert som et trumfkort for å styrke den relative forhandlingsstyrken, eller for å oppnå internasjonale anerkjennelse av Russland som stormakt, eller en handling i lys av at Russland ser på seg selv som en stormakt.

Den andre utenrikspolitiske dimensjonen ved energipolitiske beslutninger er den som er rettet mot tidligere Sovjet- og Warsawapaktstater, altså *geopolitikk*. Energipolitikk må forstås i lys av Russlands mål om fortsatt innflytelse i regionen. Her vil beslutningstaking om energipolitikk rettet mot CIS være utenrikspolitisk sanksjonering.

Konsekvens og identitetsbasert atferdsmodell

Med utgangspunkt i kapittel 3, og redegjørelsen av ”logic of consequences” og ”logic of appropriateness”, vil jeg nå sammenfatte atferdslogikkene med punkter for å vise hvordan de vil bli brukt i oppgaven.

Konsekvensorientert handlingslogikk

Energipolitiske beslutninger som blir tolket som konsekvenslogikk må oppfylle følgende kriterier:

- Beslutning/sitat fremstår som *rasjonell* i betydningen at et bevisst valg er tatt i lys av egendefinerte interesser.
- Tydelig vektlegging av *fremtidige* konsekvenser og valg knyttet til ulike alternativer.

-
- *Målorientering.* Beslutninger fremstår som en del av en strategi. Energipolitikken trenger imidlertid ikke representere en langtidsstrategi for å bli karakterisert som en konsekvensorientert handlingslogikk. Kortsiktige gevinster blir også definert som strategiske.

Identitetsbasert handlingslogikk

Energipolitikk defineres som identitets- og verdibasert dersom den kan hevdes å oppfylle følgende kriterier:

- *Tidligere* handlingsmønstre og normative vurderinger der egen identitet og situasjonsoppfatning er sentral.
- Referanse til *selvbevissthet* og at vestlige modeller ikke passer inn i det russiske samfunn.
- Tendens til å bli i en større kontekst og være av en prinsipiell karakter, og motsetninger mellom vestlige og russiske interesser og kultur blir understreket og historiske forhold vektlagt.

Koding og kontekst

For å forstå aktørers beslutninger vil deres argumenter anvendes til tolking. Utspill må imidlertid tolkes i forhold til beslutninger og generelle utviklingstrekk. Dette er spesielt hensiktsmessig når uttalelsene bærer preg av å tåkelegge motiver, slik offisielle russiske energipolitiske utspill har en tendens til å gjøre.

March pekte på at den identitetsbaserte atferd ofte blir tatt for gitt av beslutningstakere. Som det ligger i atferdslogikkens natur, kommer det ubevisste og usagte til uttrykk gjennom en ryggmargsrefleks. Konteksten kan bidra til å belyse

identitetsbasert atferdsmønster. Sitat vil ses i sammenheng med resten av tema av det som blir sagt, historikk, tradisjonelle handlingsmønstre⁵ og hendelsesforløp.

En rekke spørsmål vil stilles før klassifisering av beveggrunn:

- Hvilken generell *politisk situasjon* er knyttet til beslutningen?
- Er uttalelsen sagt eller beslutningen tatt i en *tilspisset situasjon*? Er det forhold som tyder på at det er en hastesak?
- Er det *motstridende beskjeder* fra hva andre sentrale aktører har uttalt seg om? Tyder beslutningsprosessen på at det er en lineær beslutning eller en *enmannsbestemmelse*?
- Hvem henvender uttalelsen eller beslutningen seg til (*publikum*)? Dette vil bli brukt for å avbalansere mulig uttalelse og fokus og for å se på mulige bakenforliggende faktorer.
- Gjennom hvilken *kanal* er uttalelsen/sitat tatt ut fra?
- Eller er det en *generell uttalelse* som er en del av en større helhet og dermed uttrykk for en måte å tenke på?
- Kan *personutskiftninger* i nøkkelposisjoner uttrykke hvilke drivkrefter som står sentralt i politikken generelt, eller energipolitikken spesielt?
- Viser konteksten tegn på at *tradisjonelle handlingsmønstre* følges?
- Utrykker *lovgivningen* politiske endringer som har effekt på energipolitikken?

⁵ Hva oppgaven legger i betegnelsen handlingsmønstre mht. beslutningstaking om russisk energipolitikk vil redegjøres for på s.75-76 under ”sovjetisk perspektiv for energiressursutnytting”

Kombinasjoner i firefeltsmatrisen: Hovedtyper av utfall

Med utgangspunkt i de fire hovedkategoriene vil kombinasjonene blir gjort rede for. Operasjonaliseringen av utspill og beslutninger gjøres etter disse prinsippene.

Konsekvens-kommersiell

En konsekvens-kommersiell beveggrunn vil være profittorientert med referanse til fremtidige konsekvenser. Eksempel på utsagn kan hentes fra Gazproms direktør, Miller, om Shtokman-beslutningen:

“Over the continuous period of time Gazprom has studied the possibility of providing foreign companies with a 49 per cent stake in the Shtokman project. International companies however failed to offer assets matching Shtokman’s reserves in amount and quality” (Gazprom 2006).

Begrunnelsen blir fremstilt som gjennomtenkt (studert), alternativer har blitt vurdert og avgjørelsen er tatt på rasjonelt grunnlag: Selskapene kom ikke med gode tok tilbud.

Et eksempel fra Putin som vil klassifiseres som en konsekvens-kommersiell argumentasjon omhandler subsidiering av ukrainsk gass og begrunnelse for økning av prisen på gasseksport: *“This is a heavy burden for the Russian budget”* (Putin i Kommersant 2005a). Beslutningsprosessen fremstilles som rasjonell ut fra en profittorientert/økonomisk kalkulerende tankerekke.

Konsekvens-utenrikspolitisk

En konsekvens-utenrikspolitisk beveggrunn vil tolkes ut fra maktorientert tilnærming og et perspektiv der energi er et virkemiddel for å oppnå stormaktsambisjoner.

Et eksempel på utsagn som vil tolkes som konsekvens-utenrikspolitisk kan hentes fra Putin:

“[...] [o]ur country has certain competitive and natural advantages as well as the technical opportunities to occupy a more significant position

in the energy market. We should use these advantages in the interests of the whole international community, but also keeping in mind our own national interests. Russia's well-being in the present and the future directly depends on the place we occupy in the global energy market (Putin 2002)”

Dette er et eksempel på hvordan russiske beslutningstakere argumenterer for at energiresurser brukes som et middel for å reposisjonere seg som stormakt på det globale kartet, slik kategorien er operasjonalisert.

Identitetsorientert-kommersiell

En *identitetsorientert-kommersiell* beveggrunn vil tolkes ut fra utsagn der det fokuseres på posisjonering med maktorientert begrunnelse og et ønske om å være store i markedet.

Juri Lipatov, medlem av det Kreml-vennlige partiet Forent Russland, og nestlederen for energitransportkomiteen, har for eksempel hevdet at privatisering destabiliserer Russlands energimarkeder (International Herald Tribune 2006).

Denne kategorien vil i oppgaven tolkes ut fra en normativ og identitetsbasert beveggrunn som innebærer at statsselskaper er økonomisk riktig for Russland. En alternativ identitetskommersiell beveggrunn er å følge *handlingsmønstre* som sektoren og staten tradisjonelt har fulgt. Oppgaven vil argumentere for at Gazprom hovedsakelig har en identitetsbasert-kommersiell beveggrunn.

Beslutninger og kontekst som klassifiseres som en identitetsbasert-kommersiell beveggrunn tyder på at det ikke er gjennomgått flere alternativer, men at en identitet, eller stivhet kommer til uttrykk i beslutninger. Dermed er fokuset på det tradisjonelle forholdet mellom stat og naturressurser ut fra historiske og normative begrunnelser. Ofte henger slike økonomiske argumenter sammen med forhistorien. Det blir ofte uttrykt hvor upassende markedsreformer, innført på 1990-tallet, er for det russiske samfunn. Motsatsen til 1990-tallet blir dermed statlig eierskap.

Identitetsbasert-utenrikspolitisk

En *identitetsbasert-utenrikspolitisk* beveggrunn uttrykkes dersom utsagn spiller på energiressurser som en del av en større maktorientering. Her vil ikke energi fungere som et bevisst virkemiddel eller verktøy for å få økt innflytelse. Heller, vil energipolitikken fremstå som en del av et større handlingsmønster. Energi er her et uttrykk for stormaktambisjoner som har ligget latent. Russisk energipolitikk representerer et syn på hvordan Russland, som en av de viktigste internasjonale spillerne, bør handle i samkvem med andre stater og internasjonale organisasjoner ut fra stormaktsidentitet eller tidligere handlingsmønster.

Eksempel kan hentes fra Putin i tale til de folkevalgte i Duma:

To be frank, our policy of stable and gradual development is not to everyone's taste. Some, making skilful use of pseudo-democratic rhetoric, would like to return us to the recent past, some in order to once again plunder the nation's resources with impunity and rob the people and the state, and others in order to deprive our country of its economic and political independence (Putin 2007a)

Her blir russisk økonomiske vekst sett i kontrast til andre lands interesser. Tradisjonell makttankegang kommer til uttrykk i retorikk og utenrikspolitikk, uttrykt gjennom energipolitikken. Det vil i oppgaven argumenteres for at handlinger rettet mot stater i den tradisjonelle innflytelsessfæren sannsynligvis vil ha element av identitetsbasert-utenrikspolitisk beveggrunn.

Modellen og metodiske betraktninger

Det er metodiske utfordringer knyttet til å etablere presise definisjoner av de analytiske kategoriene. For det første er dette knyttet til at det ikke er noe veletablert forskningsfelt å bygge klassifiseringsprinsippene på. Dette henger sammen med at det er skrevet lite om Putins russisk energipolitikk som komplementært studie. For det andre er det en metodisk utfordring at beslutningsbildet er komplekst med flere

involverte aktører. I tillegg bærer uttalelser om russisk energipolitikk preg av tvetydighet og dermed etterlater et stort tolkningsrom.

En sentral del av tolkningen vil være å vise hvordan beveggrunnen i en beslutning kan forstås ut fra flere av kategoriene i firefeltsmodellen. I forlengelsen av dette er en viktig presisjon at når jeg klassifiserer beslutningsaktørers beveggrunn vil dette være ut fra *hovedvekt* av egenskaper og hva som er hensiktsmessig å tolke som deres hovedposisjon i den analytiske modellen. Kategoriene vil i oppgaven utgjøre en referanseramme for kvalitative helhetsvurderinger. Leseren kan være uenig i beveggrunner som jeg klassifiserer, men ettersom jeg har utviklet en protokoll for koding av data, kan fremgangsmetoden etterprøves, og reliabiliteten for studiet styrkes.

Del 2: Skrittvis analyse

Oppgavens skrittvis analyse har tre trinn. Først blir oppgavens strategiske case redegjort for. Deretter vil institusjonell referanseramme som preger russisk beslutningstaking i energisektoren redegjøres for i kapittel 6. Hovedanalysen, kapittel 7, tolker russisk energipolitikk i lys av oppgavens analytiske modell.

5.0 Strategiske case: Handlinger og aktører

Hensikten med dette kapitlet er å danne et bilde av ulike drivkrefter og forklaringer for utviklingen i russisk energipolitikk ved å se nærmere på tre strategiske case.

Jeg vil nå redegjøre for beslutningene om Ukraina-affæren, Shtokman-forhandlingen og beslutningen om Sakhalin II-prosjektet. Beslutningene representerer ulike aspekter av det komplekse interessebildet rundt russiske energiresurser.

Jeg avslutter med å spørre hvordan energipolitikkens innhold i casene fortøner seg langs de kommersielle og utenrikspolitiske dimensjonene, slik oppgaven har operasjonalisert dem.

5.1 Ukraina-affæren

Den 1. januar 2006 stoppet Gazprom gassforsyningene til Ukraina. Russiske og ukrainske myndigheter hadde ikke blitt enige om prisnivå for gassleveransene for 2006. En nødvendig kommersiell handling hevdet Gazprom, som fordret markedsjustering av eksportprisene. Men vestlige statsledere fryktet for egen forsyningssikkerhet. Var egentlig Russland troverdig som energileverandør? Condolezza Rice hevdet affæren hadde "An obviously political motive". Dick Cheney hevdet at energien ble brukt som et verktøy for å skape frykt og utpressing. EU kalte inn til krisemøte.

Bakgrunn: ikke bare konflikt om prisnivå

Moskva har beholdt nøkkelrollen i Ukrainas forsyningspolitikk siden Sovjettiden, da alle beslutninger om industri og energiforbruk ble tatt i Moskva.

Ukraina hadde anslått et markedsbehov på 76,5 bcm (milliarder kubikkmeter) gass i 2006. 20 av dem var selvforsynt. 56,5 bcm måtte dermed importeres fra Russland og Sentral-Asia (Stern 2006b). Ukraina har de siste årene forsøkt å danne bilaterale avtaler med gassrike stater i Sentral-Asia, først og fremst Turkmenistan. Ukrainas

forsyningssikkerhet avhenger imidlertid av Gazproms monopol på infrastrukturen. I dag må all gass fra Tjrkmenistan transporteres gjennom Gazproms rjrledninger.

Samtidig er Russland helt avhengig av gassrjrledningene som gjr gjennom Ukraina for å nå sine kunder i Vest-Europa. Selv etter at den planlagte "North European Pipeline" er i funksjon i 2010 vil Ukraina kontrollere 70 prosent av russisk gasseksport (Stern 2006b:14).

Kontrakten som skulle fastslå prisnivået for russisk importert gass i 2006, var kjernen i konflikten mellom Russland og Ukraina. Gazprom jrnsket å jrke gassprisen til markedsnivå, noe som tilsa en firedobling av prisen for ukrainerne, som pr. desember 2005 betalte \$50 pr. kubikkmeter (Kommersant 2005c). Ukrainske statseide Naftogaz henviste til en tidligere avtale som gjaldt til 2014. Gazprom hevdet avtalen var ugyldig.

Det er imidlertid andre viktige faktorer som har spilt inn i forhandlingen mellom Ukraina og Russland. Gazproms nedstrrmsstrategi og politiske forhold er sentrale elementer i Ukraina-affæren. Casen eksemplifiserer således hvordan beslutningstakingen i russisk energipolitikk fremstår som både kommersiell og utenrikspolitisk.

I juni 2002 inngikk Gazprom en avtale med Naftogaz. Ukraina skulle betale maks \$80 pr 1000 kubikkmeter gass mellom 2003 og 2014. Inkludert i denne prisen fikk Gazprom transitt til det vesteuropeiske markedet gjennom ukrainsk territorium. Energidialogen videreutviklet seg til å bli en intensjonsavtale om et konsortium mellom Gazprom og Naftogaz sommeren 2004. Formålet var et tettere samarbeid om utbygging og utvikling av det ukrainske transportsystemet, der Gazprom skulle få eierandeler i Ukrainas gassindustrimidler. Kommersielle motiver hos Gazprom ble dermed knyttet til den tradisjonelt tette historiske og politiske dialogen mellom landene.

Oransje-revolusjonen i Ukraina ble et vendepunkt for energidialogen mellom nabolandene. Et tidlig forslag fra Jusjtsjenko-administrasjonen var å heve

transittavgiftene til et europeisk nivå. Da Gazprom mottok forslaget utløste det debatt om at også prisene Ukraina betalte for russisk gass skulle heves til europeisk nivå (Stern 2005b:96, Gazprom 2005). Etter regjeringsskiftet i starten av 2005 ble konsortiet lagt på is ettersom ukrainske myndigheter ikke fant det hensiktsmessig å overføre deler av ukrainske gassmidler til Gazprom (Kommersant 2005d).

I mars 2005 informerte Gazprom Ukraina om planen om å heve prisene til markedsnivå fra 2006. Ukraina nektet å skrive under på ny avtale, og uttrykte misnøye med et så kraftig prishopp på kort varsel. Ukraina svarte samtidig med å kreve betaling for bruk av rørledningen gjennom landet.

Gazprom ville ikke utsette markedsjusteringen, men sa seg villig til å betale for nettleie. Det kom imidlertid frem at Gazprom aller helst ville eie deler av ukrainske gassmidler, selv om den ukrainske regjeringen hadde sagt seg motvillig til dette. Russerne tok også opp et annet tema. Gazprom hevdet store andeler gass aldri kom til det vesteuropeiske markedet, men ble tappet av Ukraina uten at de betalte for det (Kommersant 2005e).

I juni 2006 møttes partene igjen og det planlagte konsortiet ble avlyst (Kommersant 2005f). Dermed var Gazproms høyeste ønske i dialogen med ukrainerne lagt i grus. Dersom Gazprom hadde fått eiendeler i infrastrukturen på ukrainsk territorium ville deres nedstrømsstrategi tatt ett stort skritt nærmere realisering.

Begge parter tøft ut i forhandlinger i Moskva

Forhandlingene mellom Naftogaz og Gazprom hadde altså holdt på i nærmere ett år da konflikten eskalerte i desember 2005. Da ble både russiske og ukrainske myndigheter mer oppmerksom på den fastlåste situasjonen. Det var tydelig at begge var velinformert om at krisen hadde fått betydelig oppmerksomhet i EUs korridorer. Gazprom hevdet at Ukrainas tilnærming truet energisikkerheten til Europas bruk av russisk gass. Partene skylte på hverandre og ulike priser og betingelser kom frem i media. Representanter fra Ukraina og Russland møttes flere ganger i løpet av desember. Forhandlingssituasjonen bar preg av å være asymmetrisk. Ukraina krevde

samme nivå som de hadde betalt det siste året (\$50 pr.1000 ku.m), mens Gazproms anslag nådde en topp på \$230. Uenigheten var tilsvarende om transittavgiftene.

På en pressekonferanse som ble holdt 8. desember uttalte Putin seg om den påtrappende konflikten. Det ble understreket at subsidieringen til Ukraina var en stor belastning for det russiske budsjettet (Kommersant 2005a). Dette er et eksempel på hvordan den kommersielle dimensjonen blir vektlagt av russiske beslutningstakere.

14. desember sa Gazprom at det kunne oppstå gasskrig med Ukraina. Alexej Miller uttalte at et kompromiss med Ukraina bare var mulig dersom de fikk andeler i ukrainske gassmidler (Kommersant 2005d). Dette er et eksempel på hvordan Gazproms nedstrømsstrategi var sentral i beslutningsbildet.

23. desember 2005 var stemningen betydelig mer anspent. Gazprom hadde nå gått opp i pris til \$230 pr 1000 ku.m. Medvedev forklarte at ”vi er klare til å begrense gasstilførselen til Ukraina 31. desember dersom kontrakten ikke har blitt signert ” (Kommersant 2005c).

27. desember insisterte Naftogaz og det ukrainske energiministeriet på en makspris på \$80 pr 1000 ku.m. Khristenko tilbød \$220-230. Ukrainas energiminister Plachov fløy til Moskva etter møte med president Jusjtsjenko, men det viste seg at forhandlingssituasjonen allerede var låst. Energiministeren ga et anbud på \$95 (Kommersant 2005g), som ikke ble godtatt av Gazprom. Ukraina svarte med å trekke inn ytterligere en faktor i forhandlingen. Kiev truet med å øke leien for svartehavsflåten på den ukrainske Krimhalvøya, som er strategisk viktig for den russiske militærsikkerhet.

Den 31. januar møttes Russlands sikkerhetsråd som består av samtlige ministre og presidenten. Etter møtet la Gazprom frem forslag om å avvente overgangen til markedsbaserte priser til andre kvartal i 2006 (Kreml 2005). Kiev godkjente ikke forslaget og gassleveransene ble dermed stoppet 1. januar.

Gasskrisen utviklet seg til en ordkrig mellom 1- 4. januar 2006 og diskusjonen handlet først og fremst om to forhold: (i) Årsaken til prisøkningen. Ukrainas president mente leveringsstansen var politisk begrunnet, mens Kreml og Gazprom hardnakket mente det utelukkende lå kommersielle hensyn bak beslutningen. (ii) Fraskriving av ansvar om reduksjon av gassleveransene til Vest Europa.

Gassleveransene til Europa ble umiddelbart rammet av synkende trykk i rørene. Mye av debatten i dagene fra 1-4 januar gikk ut på å fraskrive seg ansvar for at flere europeiske stater hadde registrert mindre volum av gassforsyning enn de hadde blitt lovet (The Economist 2006). EU kalte inn til krisemøte og energiministerne fra Tyskland, Frankrike, Italia og Østerrike gikk ut med en felles appell om å gjenopptarte gasstilførselen til Ukraina. Den 3. januar gikk Gazprom inn for å øke gassleveransene til europeerne.

Avtalen: kompromiss eller russisk seier?

Det er vanskelig å fastslå hvorvidt avtalen mellom Russland og Ukraina fra 4. januar 2006 skal tolkes som en kompromissløsning. Avtalen hadde så mange skjulte tillegg at det var vanskelig for utenforstående å si hvem som hadde ”vunnet”. En kompleks femårig avtale fastsatte prisen på \$230 pr 1000 ku.m for russisk gass. Russerne fikk altså den prisen de ville. Den russiske prisen så imidlertid ikke ut til å være så sentral for Ukrainas økonomi. Turkmenistan, Usbekistan og Kasakhstan skulle etter kontrakten dekke importbehovet til Ukraina. Avtalen, som ble trykket i den ukrainske avisen Pravda, innebar derimot planer for RosukrEnergo (Ukrainskaja Pravda 2006). Selskapet er 50 prosent eid av Gazprom. Selskapet skulle både få et bredere ansvarsområde og skulle ha monopol på å levere gass fra Russland og flere sentral-asiatiske land. I tillegg skulle RosukrEnergo sammen med Naftogaz danne et ”joint venture” innen 1. februar for å distribuere gassen som kommer via det russiske territorium.

Begge parter forsvarte den nye avtalen. Uttalelsene bærer preg av å være rettet mot EU. Den ukrainske presidenten uttalte at dette i realiteten betydde at Ukraina nærmet

seg en normal, markedsstyrt økonomi av europeisk type. Miller på sin side sa at "Denne avtalen sikrer stabile leveranser til Europa" (e24.no 2006).

Ulike faktorer får betydning for prosessen og konflikten. Jeg vil i det følgende peke på følgende faktorer: beslutningstakernes motiver, russernes behov for å ta hensyn til sitt omdømme i EU, mangelfull informasjon og dialog mellom partene, samt uenighet om kontrakter

Beslutningstakere og ulike motiver?

I uttalelsene fra de ulike russiske partene kan virke som om Gazprom var den hardeste forhandleren og dersom det var en bremsekloss i prosessen før avstengingen, var det Putin, som i desember ga uttrykk for at de var klar over at EU fulgte med på den opptrappende konflikten.

Gazprom hadde vært en del av konflikten lenge og var åpenbart skuffet over at de ikke hadde fått eiendeler i det ukrainske transportnett. Så lenge Gazprom fikk levert gass til sine kunder, hadde Gazprom lite å tape på konflikten. Gazprom hevdet hele veien at prisøkningen var nødvendig ut fra kommersielle hensyn, og forventet sannsynligvis at Vest-Europa skulle ha bedre forståelse for argumentasjonen enn det som var tilfellet.

Moskvas energisubsidiering til den tradisjonelle innflytelsessfære handler imidlertid om historisk, kulturell og politisk tilknytning. Det derfor liten tvil om at Kreml har vært involvert fra første beslutning om å kreve en kraftig prisøkning i utgangspunktet.

Ettersom konflikten fikk økt internasjonal oppmerksomhet i desember 2005, ble Kreml mer involvert. Det er flere uttalelser som tyder på den russiske parten var inneforstått med at gasskonflikten kunne få konsekvenser for forholdet til Vest-Europa. Fradkov startet pressekonferansen 9. desember med å si at "Our European colleagues are watching very carefully for our negotiations with Ukrainian partners. I would say, they watch these negotiations pretty close". Det virket imidlertid som at det var Ukraina som burde innrette seg, for påfølgende kommentar var "I hope our

Ukrainian friends will feel in the nearest time the attention of European colleagues to this issue” (Kommersant 2005a).

Gazprom og Kreml understreket flere ganger at en eventuell konflikt ikke skulle gå ut over deres kunder i EU, men det er ministrene og presidenten som har fokusert mest på forholdet til EU. Gazprom var mindre diplomatiske og mer standhaftige i sine utsagn. Etter flere dager med fastlåste forhandlinger var det etter møtet med presidenten den 31. desember Gazprom tilbød Ukraina en overgangsperiode med \$50 pr 1000 ku.m. Presidenten la det frem slik på TV ”Jeg har instruert regjeringen og Gazprom om å sikre gassleveransene i første kvartal av 2006 til samme betingelser og priser som i 2005” (Offshore.no 2006). Utad har Putin på denne måten gitt uttrykk for å bry seg om eget politiske omdømme i EU. Men det er vanskelig å si om dette er spill for galleriet, eller om Kreml faktisk fungerte som bremsekloss.

Det er imidlertid tegn på at det var strid innad i Kreml. Illarionov var Putins rådgiver, og dermed i den innerste sirkel i begge regjeringer, og har vært kjent for å være en liberal økonom som jobbet for markedsliberalisering. I et intervju med Time fortalte han at beslutningen om å stenge gassen til Ukraina var dråpen som fikk han til å gi sin avskjed (Time 2006). Det kan tyde på at det egentlig ikke ble argumentert i markedsliberale termer, slik Gazprom og Kreml gjorde i sin begrunnelse utad. Det kan også ha vært uenighet om hvor høy prisøkning som skulle kreves og til hvilket tidspunkt.

Det er liten tvil om at forhandling hadde flere politiske dimensjoner, som også gjorde forhandlingsbildet komplekst. Ukraina hadde tre gode kort på hånden: Den geografiske posisjonen som transittland, presset fra det internasjonale samfunnet som beskyldte at prishoppet var politisk motivert, og det at den strategisk viktige militærflåten på Krimhalvøya ble tatt inn i forhandlingene. Russland er på den annen side de som sitter på ressursene, og Ukraina er avhengig av subsidiert energiforsyning til sine innbyggere og industri. I tillegg kunne russerne argumentere med å markedsliberalisere egen gassindustri, noe EU hadde oppfordret russerne til å gjøre i lang tid, også overfor de tidligere Warsawa-pakt landene. Et spesielt forstyrrende

element var også kontrakter med Turkmenistan, som så ut til å ha inngått motstridende avtaler med begge partene.

Mangel på informasjon og dialog mellom partene

Forhandlingssituasjonen bar preg av manglende dialog og informasjon. Spesielt var det uklarheter knyttet til avtalene mellom henholdsvis Turkmenistan og Russland, og Turkmenistan og Ukraina. Men også mellom Russland og EU.

Bare to dager før gassforbindelsene ble stoppet hadde Kiev undertegnet en avtale med gassrike Turkmenistan om leveranse av 40 milliarder kubikkmeter i 2006 til \$65 pr. 1000 ku.m. Det ville si at Ukraina hadde dekket 80 prosent av energibehovet med denne avtalen og egne ressurser, og dette til en betydelig lavere pris enn Gazprom ville tilby.

I tillegg hadde Turkmenistan avtalt med Gazprom å selge store mengder i 2006. Det ble stilt spørsmål om turkmenere hadde nok gass til begge, og det viste seg etter hvert at avtalene var motstridende. Gassen må transporteres over russisk område, noe som stilte russerne i en sterkere forhandlingssituasjon. Det er også sannsynlig at Russland, som er hovedsamarbeidspartner med Turkmenistan satt på annen informasjon enn Ukraina.

Denne asymmetriske informasjonen fra Turkmenistan kan ha ført til at Ukraina hadde en falsk trygghetsfølelse om egen forsyningssikkerhet, og dermed gikk tøffere ut i forhandlingene i slutten av desember. Ettersom russerne hadde gitt uttrykk for bekymring om sin troverdighet overfor kundene i Vest-Europa kan også Ukraina ha ansett russerne som mer tøyelige enn de viste seg for å være.

Det er mye som tyder på at russerne hadde manglet åpen dialog med sine kunder i EU. EU-medlemmenes statsledere ble umiddelbart bekymret for egen forsyningssikkerhet, både fordi russerne hadde tatt beslutningen om å stenge gassen, men også fordi de merket at de ikke mottok gassen de hadde blitt lovet. EU ledelsen reagerte med å innkalle til krisemøte.

Russland kunne åpenbart taklet situasjonen på en annen måte. Russland kunne for eksempel overført større mengder gass til lagre i Tyskland i forkant av gasstoppen for å sikre gassforsyningen til sine kunder i Europa. Da det kom frem at flere land ikke fikk tilstrekkelig med gass, ble situasjonen enda mer uoversiktlig. Gazprom insisterte på at de europeiske kundene ble forsynt med riktig volum og forklarte at den eneste grunnen til at gassen ikke kom frem var at Ukraina forsynte seg ulovlig.

Ukraina hevdet at de ikke forsynte seg av noe av gassen som var øremerket til det europeiske markedet. Ukrainas argumentasjon var todelt, for det første hevdet Naftogas at de bare tok gass fra Turkmenistan. For det andre refererte de til en tidligere transittavtale og hevdet at de hadde krav på 15 prosent av gasstrømmen. Det ble også hevdet at de kunne forsyne seg med gass dersom temperaturen var mindre enn -3 minusgrader (Stern 2006b:8).

Gazprom var på sin side tidlig ute og insisterte på at "alle de 15 milliarder kubikkmeter gass som Turkmenistan skal eksportere 1. kvartal 2006, tilhører Gazprom" (The Times 2006).

Den endelige avtalen viste at det ikke handlet så mye om den russiske prisen, da ukrainerne egentlig endte med å importere maks 17 bcm fra Russland. Russland vernet også mer om de russiske interessene gjennom selskapet RosUkr. Avtalen som ble undertegnet 4. januar innebar flere uklarheter, og en reforhandling var nødvendig på høsten.

Reforhandlinger: billig gass kostet Ukraina dyrt?

I forbindelse med Fradkovs besøk til Kiev i oktober 2006 ble prisen på \$130 pr 1000 ku.m for Ukraina lagt frem for 2007. Prisen lå godt under de 230 dollarene europeiske kunder måtte ut med, som også Russland krevde under gasskonflikten 10 måneder tidligere.

Russiske aviser skrev at Ukraina samtidig ble tvunget til å tone ned sin pro-vestlige politikk og droppe ambisjonene om NATO-medlemskap. I følge den russiske avisen Kommersant var ett av kravene russerne la på bordet at Ukraina om kort tid måtte

holde en folkeavstemning om NATO-medlemskap. Et flertall av den ukrainske befolkningen er i mot et slikt medlemskap. En folkeavstemning kunne derfor føre til at debatten om NATO-medlemskap ble skrinlagt (Kommersant 2006c).

5.2 Shtokman-forhandlingen

Gazprom offentliggjorde 9. oktober 2006 at de hadde bestemt seg for å bygge ut Shtokman-feltet alene. Det var gått fire år med forhandlinger om andeler, og de fire finalist-selskapene stod igjen som spørsmålstegn. Beslutningen var tatt på et kommersielt grunnlag sa Miller. Politisk spill sa flere medier.

Bakgrunn: Shtokman som LNG- konsortium

Shtokman (*Shtokmanovskoje*) ble oppdaget i 1988 og er et av verdens største gassfelt. Feltet ligger i den russiske delen av Barentshavet 1080 km utenfor Murmansk. Gazprom har lisens for utbyggingen av gassfeltet gjennom datterselskapet, Sevmorneftegaz. Gazprom var ute etter to eller tre samarbeidspartnere som skulle dele en eierandel på 49 prosent av prosjektet. Høsten 2003 ble flere utenlandske selskaper invitert til å skrive under på intensjonsavtalen som sikret deltakelse i anbudsrunder om eierandel i gassfeltet. Intensjonen om konsortiet var motivert ut fra et behov for teknologi, erfaring og markedsadgang. Samtidig var det ønskelig for Gazprom å fordele risikoen for et så stort prosjekt. Selve utvinningen av gassen var anslått til å starte i 2011.

Shtokman skulle være et flytende gass prosjekt (LNG) og siktet seg mot det amerikanske markedet. Teknologiske utfordringer knyttet til utvinning av gassfeltet var anslått til å være store, da feltet er plassert i et værhardt klima og langt unna land. I utgangspunktet var planen at gassen via rørledninger skulle transporteres til Murmansk, omdannes til flytende form, og transporteres med skip til USA.

Aleksej Miller trakk ved flere anledninger frem tre kriterier som skulle danne grunnlaget for valg av partnere; erfaring, teknologisk kompetanse med LNG og store

gassutvinningsfelter og markedsadgang (E24 2005). Gazprom har selv liten erfaring med hensyn til LNG-prosjekter, og store offshore-prosjekter (Moe 2006)

Valg av partnere utsettes stadig

Beslutningen ble utsatt flere ganger i løpet av 2005, men i september offentliggjorde Gazprom shortlisten med fem selskaper som skulle være med i finalerunden; amerikanske Chevron og ConocoPhillips, norske Hydro og Statoil, og franske Total. Våren 2006 var det imidlertid økt internasjonalt mediefokus og skepsis rettet mot de russiske aktørernes beslutningsprosess.

Valg av partnere ble annonsert i mars 2006 og senere ved to datoer i april. Det kom ingen direkte begrunnelser for utsettelsene, men stadige uttrykk for at en endelig avgjørelse var rett rundt hjørnet. Gazprom inviterte imidlertid selskapene til å justere sine tilbud.

I midten av mai utsatte Khristenko avgjørelsen til sommeren 2006. Energiministeren understreket at beslutningen ville bli tatt på et kommersielt grunnlag, samtidig som det var sentralt å fremme russiske økonomiske interesser.

I juli 2006 fikk Russland og Putin mye oppmerksomhet rundt deres energipolitikk og forbindelsen til andre politiske beslutninger. Dette var i tilknytning til G8- møtet med energisikkerhet som tema, som var lagt til St. Petersburg. 18. juli ble beslutningen igjen utsatt av Khristenko.

Den endelige beslutningen: To trinn

Den endelige beslutningen kom høsten 2006 og kan deles inn i to komponenter: Først offentliggjorde Putin i slutten av september at Shtokman-gassen mest sannsynlig skulle bli omdisponert til det europeiske markedet. To uker senere kunngjorde Miller i Gazprom at de ønsket å disponere 100 prosent av Shtokman ressursene selv.

Trinn 1: Tyskland som prioritert marked

I forbindelse med Putins statsbesøk til Frankrike 23. september, der han skulle møte Merkel og Chirac, røpet han at Gazprom i overskuelig framtid kunne bestemme seg for å omdisponere en betydelig del av ressursene fra Shtokman-feltet til de europeiske markedene (Putin 2006c). 70 prosent av gassen skulle gå i rørledninger fra Shtokman-feltet til det tyske markedet. Putin sa også at det var Merkel som hadde tatt opp muligheten for å omorganisere Shtokmangassen til det europeiske markedet under et møte i Moskva. "Dette har vi tenkt på", tilføyde presidenten. Putin understreket at beslutningen var knyttet til at Gazprom prioriterte det europeiske, og spesielt det tyske markedet.

Trinn 2: Handlet om bytteforhold

Sjokkmeldingen kom 9. oktober 2006 da Miller kunngjorde at Gazprom, av økonomiske årsaker, hadde kommet frem til at de ville ha eneansvar for prosjektet (Gazprom 2006).

Begrunnelsen kom tydelig frem; bytteforholdene var ikke tilfredsstillende for Gazprom. De utenlandske selskapene hadde ikke gitt gode nok tilbud som ga tilsvarende størrelse eller kvalitet i andre felt.

10. oktober, dagen etter kunngjøringen fra Miller, dro Putin til Tyskland for igjen å møte Merkel. På pressekonferansen vektla han at fremtidsplanene for Shtokman-prosjektet var i tråd med intensjonen om et tettere energisamarbeid mellom Tyskland og Russland på lengre sikt (Putin 2006d). Shtokman-beslutningen ble omtalt som fordelaktig, ikke bare for det tyske kundemarkedet, men også for Tysklands posisjon og rolle i energispørsmål. Tyskland skulle bli sentrum for videre distribusjon av gass til Europa. Putin sa at Russlands og Tysklands energipolitikk skulle synkroniseres.

Putin gikk også mer i dybden av Gazproms beslutning om å eie og utvikle Shtokman-feltet alene. Han bekreftet at Gazprom hadde analysert forslagene fra de utenlandske selskapene, men ikke var fornøyd med disse forslagene. Han minnet på at "vårt selskap var ikke interessert i finansielle ressurser, men bytte av ressurser".

Den offisielle begrunnelsen og tvetydige signaler

Offisielt hadde det ikke kommet frem at Shtokman-forhandlingen handlet om bytte i aktiva. Det var heller ikke et av kriteriene Miller gjentatte ganger hadde trukket frem som sentrale for valg av partner. Det kan virke som at dette fortonet seg viktigere for russiske beslutningstakere etter hvert. Som vi så var tilfellet i Ukraina-affæren, er tilgang til ressurser utenfor den russiske sokkel en sentral del av Gazproms nedstrømsstrategi. Gazprom inviterte Shtokman-finalistene til å justere sine tilbud i begynnelsen av april. Dette kan være ut fra en antakelse om at de kunne få høyere tilbud fra selskapene. I følge Kommersant (2005h) hadde Statoil tilbudt 10 prosent av Snøhvit-prosjektet til Gazprom i april 2005. Det kan også tenkes at bytte i aktiva har vært et kriterium rundt forhandlingsbordet hele veien, selv om det ikke har vært offisielle kriterier.

Samtidig kan dette ses i sammenheng med Putins prioritet av det strategiske samarbeidet med Tyskland, som er politisk. I tillegg har Putins argumentasjon hatt en prinsipiell komponent, med fremheving av at russiske interesser skal bli ivaretatt på lik linje med vestlige. Russiske selskaper skal ha lik sjanse for å komme inn på det europeiske markedet, som vestlige skal ha på det russiske.

Det har vært svært mange involverte i prosessen og det tyder på at det har vært mange interesser i utfallet av forhandlingen. Det er flere faktorer som peker på at beslutningen om at Shtokman-gassen skulle dirigeres til Europa var tatt av Putin sammen med Gazproms ledelse. Det er sannsynlig at det finnes flere begrunnelser for den endelige avgjørelsen. Jeg vil fokusere på tre faktorer som kan ha hatt betydning på det endelige utfallet; den amerikanske linken, den europeisk linken og Gazprom som bremsekloss.

Den amerikanske linken

Helt fra starten var Shtokman-prosjektet rettet mot det amerikanske markedet. Bakgrunnskapitlet gjorde rede for en politisk og kommersielt tettere dialog mellom USA og Russland fra 2001. I 2002, samme år som amerikanske investeringer i

energisektoren økte kraftig, ble Shtokman satt på dagsorden som LNG-prosjekt. LNG-prosjektet har derfor gått hånd i hånd med den russisk-amerikanske dialogen.

Prosjektet er også motivert ut fra et kommersielt ønske om å få innpass på det amerikanske markedet. Dette er nok både fordi det amerikanske markedet hadde gjennomgått stor prisoppgang og etter et ønske om å divergere egen gasseksport.

Shtokman-forhandlingen har blant flere observatører blitt knyttet til politiske spill, hvor eierandelene og fremtidig eksport fra gassfeltet har blitt sett på som et trumfkort Putin drar nytte av i ulike forhandlinger.

Den russiske presidentrådgiveren Shuvalov uttalte for eksempel at dersom USA kom med særkrav for å slippe Russland til som WTO-medlem, ville det få konsekvenser for amerikanske selskapers muligheter på Shtokman (Aftenposten 2006a). Dette ble imidlertid avvist av Medvedev ett par dager senere.

Bilaterale WTO-forhandlinger mellom USA og Russland ble gjenopptatt i forbindelse med G8-møtet i St. Petersburg, men partene klarte ikke bli enige. Noen dager senere ble den fjerde utsettelsen annonsert. Dagen etter offentliggjorde Gazprom funn av mer gass enn forventet på Shtokman-feltet. Internasjonale medier knyttet i enda større grad forhandlingene til politiske spill og byttehandler. Den endelige beslutningen ble også knyttet til den amerikanske dialogen, og som et svar på amerikanske sanksjoner mot russisk våpeneksport.

Den europeiske linken- dialog mellom Tyskland og Russland våren 2006

Etter omdirigeringen av Shtokman-gassen til det europeiske markedet har beslutningen blitt sett i sammenheng med Putins strategiske samarbeid med europeiske stormakter, og spesielt Tyskland.

I følge Kommersants oversikt over Putins offisielle møter i 2006, var fire møter med Tysklands forbundskansler, Merkel (Kommersant 2007a). I januar 2006, like etter Ukraina-disputten hadde Merkel sitt første offisielle besøk til Moskva. Energisikkerhet og gjennomføringen av "Northern European Gas Pipe" var på den

offisielle agendaen. I slutten av april ble Merkels andre møte med Putin holdt i Russland, hvor energispørsmålet også var sentralt på agendaen. Det er sannsynlig at Merkel har fremmet saken om at Shtokman kunne omdirigeres til Tyskland under disse møtene (jf. Putins uttalelse om at det var Merkels forslag).

Dialogen mellom Tyskland og Russland kan være en av flere forklaringer på utsettelsene på vårparten, uten at selskapene, eller mediene var blitt informert om det på dette tidspunkt.

Putin brukte kommersielle argumenter for å forklare beslutningen for omdirigeringen. Dette kan ha vært ut fra en tanke om at det er det mest "politisk" riktige beslutningsgrunnlaget fra et vestlig ståsted. Men dersom omdømme hadde vært høyest prioritet; hvordan kunne Gazprom og Russland velge å ikke gi beskjed til selskapene først? I Shtokman-casen virker høypolitikken og dialogen med Merkel viktigst for Putin, og lite ressurser blir brukt på de indirekte signalene Russland gir ved en slik beslutning. Putin mente selv at tilbudet måtte betraktes som "en gave" da han annonserte at 70 prosent av Shtokmann-gassen skulle eksporteres til Tyskland. Dette er imidlertid ikke et kommersielt argument, men bærer preg av politikk.

Dette var et tilbud Merkel måtte avslå - av solidaritet til EU. Tyskland skulle tre måneder senere ta over formannskapet i EU, der felles energipolitikk står sentralt på agendaen. Spesielt England har vært pådriver for felles energipolitikk i EU. Italia på sin side har inngått bilaterale avtaler med Gazprom for å sikre eget energiforbruk.

Flere interesser og aktører: Gazprom- en bremsekloss for Shtokman?

Det er flere tegn som tyder på at det har vært mange ulike interesser knyttet til Shtokman-feltet. Mange personer har uttalt seg underveis i prosessen og har også kommet med til dels motstridende beskjeder.

Det er sannsynlig at den første delen av den todelte beslutningen å droppe Shtokman som LNG-prosjekt ble tatt i forbindelse med Putins Tysklands besøk. Energiministeren, Khristenko, som ved flere anledninger hadde vært regjeringens talsmann for prosjektet, var ikke orientert (Moe 2006). Dette tyder på at det var en

”hastebeslutning”. Et eksempel som underbygger observasjonen om at første trinn i beslutningen var tatt raskt, var at Miller i midten av august uttalte at et nyetablert selskap skulle stå for leveringene av flytende gass. Gazprom knyttet det nye selskapet til de langsiktige kontraktene i Shtokman-prosjektet (Kommersant 2006f). Det var tydelig at LNG fortsatt var planen for Shtokman-utbyggingen.

Putin var raskt ute med å støtte og utdype begrunnelsen for Gazproms kunngjøring om å utvikle prosjektet selv, men understreket hele veien at beslutningen er tatt av energiselskapet. Gitt sentraliseringen av makten i Kreml og Putins tette bånd til lederene i Gazprom er det også sannsynlig at Putin har hatt det endelige ordet i en slik strategisk beslutning. Krefter internt i Gazprom med sine toppledere og som organisasjon vil imidlertid ha innvirkning på prosessen.

At LNG-planene ble lagt på is gjorde at situasjonen så annerledes ut for Gazprom. Det ble mindre aktuelt med utenlandsk kompetanse ved et gassrørledningsprosjekt. Det hadde også kommet frem at de teknologiske utfordringene med klimaforholdene ikke var like store som de tidligere hadde trodd (Kommersant 2006a).

Kanskje enda viktigere, er den interne striden i Gazprom som Arild Moe (2006) observerer angående Shtokman-utbyggingen. Tyngdepunktet for Gazprom ligger i Vest-Sibir. Shtokman ble sett på som en konkurrent til utbygging av Jamal-prosjektet. Shtokman ville krevd ressurser, slik at det kunne gått på bekostning av Jamal-utbyggingen (Stern 2005b:58). Denne konkurransen ble tydeligere da Putin la frem det nye prosjektet mot Europa, da ville leveransene fra Shtokman og Jamal eksporteres til samme marked.

Det beste for de interne kreftene i Gazprom ville være å sikre ressurser i form av teknologisk kompetanse og investeringsmidler til Jamal før Shtokman (Kommersant 2006h). En utsettelse av Shtokman-utbyggingen ville derfor vært å foretrekke.

Dersom Gazprom hadde prioritert dialogen med de involverte selskapene, kunne dette blitt håndtert på en bedre måte. 15 dager etter Gazproms pressekonferanse bekreftet Hydro at de enda ikke hadde mottatt en offisiell "sluttinvitasjon" fra

Gazprom (Dagens Næringsliv 2006). Gazprom ønsker å eie gass- og oljefeltene, uten utenlandske medeiere. Det er spesielt slike signaler som har gjort vestlige aktører forvirret.

Det første trinnet i beslutningen kan ha ført til at indre krefter som mener at ressursene bør eies av staten, og dermed Gazprom, har fått en mulighet til å uttrykke seg. Måten Gazprom har håndtert de internasjonale selskapene på ses i sammenheng med den stadig voksende følelsen av at Gazprom klarer dette selv, og helst vil gjøre dette alene. Denne trenden kan også observeres i neste case, som er Sakhalin II-prosjektet.

5.3 Sakhalin II-prosjektet

I august 2006 anklaget det russiske naturministeriet Shell og partene i Sakhalin II-prosjektet for brudd på miljøavtale. Etter en lang høst med beskyldninger fra Kreml og trusler om å stoppe prosjektet, ble 50 prosent av feltet lagt i Gazproms hender i desember. "Brudd på avtale fra de utenlandske selskapenes side", sier russerne. "Et ledd i en uryddig og markedsfiendlig renasjonaliserings prosess", hevder vestlige observatører.

Bakgrunn

Sakhalin øya ligger utenfor Russlands stillehavskyst mot Japan. Utvinningen av øyas ressurser er delt inn i ulike prosjekter, hvor av de største er Sakhalin II og III. Jeg vil i dette avsnittet ta for meg Sakhalin II-prosjektet og forholdet mellom konsortiets partnere, Kreml og Gazprom.

Sakhalin II-feltet anslås å inneholde 1 milliard fat olje og 500 milliarder kubikkmeter med gass. Konsortiet utgjør det første LNG-prosjektet på russisk sokkel. LNG-eksporten er ment å dekke økt behov i det asiatiske energimarkedet, som Japan og Korea, i tillegg til det nordamerikanske markedet. Dette er markeder Russlands gasseksport ikke har hatt tilgang til tidligere. Prosjektet er et av verdens største integrerte olje- og gassprosjekter, og er Russlands første og eneste utenlandske

konsortium av denne størrelsen. Gassfeltets størrelse, samt Sakhalins strategiske beliggenhet og markedspotensial, gjør ressursene på øya svært attraktive. Det var frem til desember 2006 ingen russiske selskaper på eiersiden av prosjektet.

Konsortiet som utvikler Sakhalin II-prosjektet heter Sakhalin Energy Investment Company. Inntil 18. april 2007 var Shell majoritetseier i Sakhalin Energy (55 prosent). Sammen med sine japanske partnere Mitsui (25 prosent) og Mitsubishi (20 prosent) har Shell utviklet prosjektet med sikte på leveringsstart til Asia og USA i 2008.

I 1994 inngikk partnerne en produksjonsdelingsavtale (PSA) med den russiske stat om utbygging av Sakhalin II-prosjektet. Dette var den første PSA som ble inngått i Russland. Denne avtalen sikrer blant annet at 70 prosent av kontraktene skal være forbeholdt russiske leverandørselskaper som et incentiv for å styrke russisk industri (Bradshaw 2003:75). I tillegg sikret avtalen at dersom Sakhalin Energy ikke får overskudd grunnet høye utbyggingsutgifter, får staten 10 prosent av inntektene.

I 2003 startet andre fase av prosjektet og i den forbindelse godkjente det russiske økologiske ekspertpanelet (SEER) Sakhalin II-prosjektet. 2003 var også året da Gazprom uttrykte ønske om å overta andeler i Sakhalin Energy, og forhandlinger mellom majoritetseieren Shell og Gazprom har pågått siden. I motsetning til Shtokman har Sakhalin II-prosjektet fått mye pressedekning i russiske medier.

Høsten 2006 var Kreml sentral i beslutningen om Gazproms overtakelse i Sakhalin II-prosjektet. Myndighetenes beskyldninger om brudd på miljøstandarder har presset Shell til å overgi sin posisjon som største eier til Gazprom. Observatører har sett på beskyldningene som et ledd i en kampanje for å revidere produksjonsdelingsavtalene som ble inngått på 1990-tallet (Bradshaw 2006).

Etter en turbulent høst underskrev partene en avtale om salg av eierandeler i desember 2006. Gazprom overtok våren 2007 posisjonen som majoritetseier med 50 prosent av andelene i SEIC (Kommersant 2007b). Shell må derfor nøye seg med 27,5 prosent, Mitsui 12,5 prosent og Mitsubishi 10 prosent.

To parallelle historier med samme mål: Gazprom og Kreml mot Shell

Historie 1: Gazprom og Shell i forhandlinger (2003- 2007)

I 2003 uttrykte Gazprom ønske om å delta på eiersiden i Sakhalin II-prosjektet (Bradshaw 2003). I juni 2004 vurderte Shell Gazprom som partner i Sakhalin II-prosjektet, men kom frem til at det ikke var ønskelig. I oktober 2004 kom det frem i et intervju i Financial Times at Gazprom fortsatt var interessert i andeler i Sakhalin. Forhandlinger om Sakhalin-utbyggingen mellom Gazprom og Shell har pågått siden (Kommersant 2005i). Det er ikke bare feltets størrelse og strategiske beliggenhet som har gjort at Gazprom ønsket å være en del av prosjektet. Sakhalin er også det eneste store prosjektet som ikke hadde russiske selskap på eiersiden. Sakhalin I og II er de eneste prosjektene på russisk sokkel hvor Gazprom ikke har eksportmonopol. Spesielt etter at Shtokmanfeltets LNG-planer ble utsatt høsten 2006, er det sannsynlig at det er enda viktigere for Gazprom å ta del i et fungerende LNG-prosjekt.

I april 2005 ble Gazprom og Shell enige om en byttehandel. Mot at Gazprom skulle få 20 prosent av Shell i Sakhalin Energy, skulle Shell få 50 prosent av andelene i gassprosjektet i Zapolyarnoe (ibid). Da partene møttes i London i juli 2005 viste det seg imidlertid at Gazprom ønsket 25 prosent av Shells andel. Partene ble enige og underskrev en intensjonsavtale om byttehandel etter Gazproms ønske (Shell 2005).

En uke etter at Gazprom og Shell skrev under intensjonsavtalen, annonserte Shell en kostnadsoverskridelse på 10 milliarder dollar, noe som tilsvarer et fordoblet budsjett. Kostnadsoverskridelsen utløste en konflikt både med hensyn til avtalen med Gazprom og staten.

Historie 2: Kreml involverer seg

Både Kreml og Dumaen har uttrykt ønske om å revidere flere av produksjonsdelingavtalen (PSA). PSAene som ble inngått på 1990-tallet, bærer preg av den skakkjørte russiske energisektoren, i tillegg til betydelig lavere oljepriser. Avtalene er derfor lite gunstige for den russiske staten sett i internasjonal målestokk og sammenliknet med avtaler som blir inngått i dag.

I 2006 begynte altså den russiske staten å vise misnøye med Sakhalin II-prosjektet. Da det kom frem at Sakhalin Energy hadde overskredet eget budsjett var dette dårlige nyheter for staten. På grunn av de økte kostnadene ville inntektene til staten ikke bare bli forskjøvet, men også bli betydelig mindre. I starten av august 2006 ble en totalevaluering av PSA utarbeidet av Energiministeriet.

I forlengelsen av dette arbeidet, ble Naturressursministeriet knyttet til evalueringen av Sakhalin II-prosjektet. Mitvol, viseministeren i departementet, konkluderte arbeidet med at "Sakhalin Energy failed to take all actions required to eliminate the danger of the mud flow" (i Kommersant 2006i). Hovedargumentet var at eierne ikke hadde overholdt russiske krav til miljø, og beskyldningene mot Shell trappes opp i løpet av høsten 2006.

I september truer Naturressursministeriet med å stoppe prosjektet og hevder at staten i 2003 gjorde en feil ved å overse miljøfarene knyttet til Sakhalin-prosjektet (BBC 2006), og dermed at SEER-godkjennelsen ikke burde funnet sted.

På et tidspunkt på høsten var Sakhalin Energy beskyldt for tre forhold; miljøanklager, overproduksjon og underskudd. I tillegg uttrykte Tilsynskammeret misnøye med at russiske selskaper bare hadde kontrakt på 39 prosent av underleveransene (Kommersant 2006j). Shell hevdet i september at oppslag i media var misforstått og at det ikke har noe med avtalebrudd fra selskapets side å gjøre, men at en feil fra russisk side hadde gjort at de ønsket revurdering av SEER-avtalen inngått i 2003 (Shell 2006).

Selv om det var flere klager rettet mot Sakhalin Energy, ble miljøsaken strategien som ble brukt for å få Shell ut av gigantprosjektet. I oktober truer Naturressursminister Trutnev med å trekke miljølisensen for Sakhalin Energy, og varslet om videre inspeksjoner i november. I løpet av få måneder lyktes strategien.

Avtalen underskrives: ikke byttehandel likevel

I begynnelsen av desember 2006 inviterte Gazprom til møte om Sakhalin II-prosjektet, der de presenterte nye krav ovenfor Shell. Det kom frem at byttehandel

med Shell ikke var aktuelt lenger, men at Gazprom ønsket å kjøpe andeler av partnerne i Sakhalin Energy (Kommersant 2006k). Den 12. desember ble det offisielt at Gazprom ønsket kontroll over 50 prosent av Sakhalin Energy (Kommersant 2006l).

22. desember ble salgavtalen underskrevet. Gazprom skulle kjøpe kontroll over SEIC for \$7,45 milliarder (Kommersant 2006d). 18. april 2007 tok Gazprom offisielt over majoritetsandelene av Sakhalin II-prosjektet.

Det er betydelige kommersielle interesser tilknyttet til Sakhalin II-prosjektet, og det er ingen direkte utenrikspolitiske hensyn knyttet til utkastelsen av Shell som majoritetseier. Det er imidlertid pekt på viktigheten av prosjektet, som er tilknyttet det amerikanske og asiatiske markedet. Eksportstrategier kan bli sett på som politiske, som det ble diskutert i Shtokman-casen.

Hoveddrivkraften i beslutningsprosessen i Sakhalin II-prosjektet er mest sannsynlig de kommersielle gevinstene. Både staten og Gazprom tjener mer penger på å reforhandle tidligere inngåtte avtaler og ved å være på eierskapssiden.

Vi har sett at det har vært rettet flere kritikkforhold mot Sakhalin Energy; men at miljø ble mest vektlagt i argumentasjonen. Det kan tenkes at dette blir sett på som en akseptabel metode blant vestlige aktører. Bradshaw sier at “[t]o avoid foreign criticism, and to abide by agreements reached at the recent G8 summit in St. Petersburg, any agreement on Gazprom’s entry into the Sakhalin II- project must be transparent and commercially viable for Shell and its partners” (2006:9). Videre observerer Bradshaw at “[m]any commentators describe the timing of Russia’s sudden concerns about environmental issues as a cynical move to improve the terms of Gazprom” (ibid).

At det mest sannsynlig ikke bare handler om miljø fremkommer også i beslutningsprosessen. Russland har aldri vært i fronten når det gjelder miljø- og forurensingstiltak. Bruken av miljøorganisasjoner og argumenter kan forstås som prøving av alternativer for å oppnå målene man har satt for seg. At Sakhalin Energy

var tiltalt for tre punkter tyder på dette. Miljøorganisasjoner har vært et av Russlands alibi i Sakhalin-saken.

Selv om det er en hovedvekt av kommersielle argumenter ligger det mer i beslutningsgrunnlaget, i hvert fall i Kremls og Dumaens argumentasjon. Gazprom og Rosneft har hatt mulighet til å delta tidligere, men har da takket nei (Bradshaw 2003:73). Som vi så i kapittel 2, er det en bred økt skepsis til tidligere inngåtte PSAene både i Gazprom, Kreml og Dumaen. Det var i forbindelse med en statlig gjennomgang at det ble satt fokus på Sakhalin II-prosjektet.

Byttehandel var i starten ønsket av Gazprom. At byttehandel ikke ble tilfellet må nok ses i lys av det politiske presset fra regjeringen og Dumaen, og at Gazprom fikk en større tyngde i forhandlinger med Shell.

Bradshaw (2006) har pekt på at ettersom Sakhalin har bevist sitt potensial, ønsker staten å få en stor andel av inntektene, og er villig til å bruke “administrativ innflytelse” for å reforhandle avtaler. Dvorkovich, sjef for Presidentens eksportråd, nektet imidlertid for at truslene om å tilbakekalle SEER var en del av en strategi for Kreml å få økt kontroll over energiprojekter. ”Det er ingen kampanje om å ta over energisektoren, inkludert PSA’er, til statlige selskaper”(St. Petersburg Times 2006:5).

Videre sa han at intensjonen er at vestlige selskaper må følge avtaler som er inngått og følge russiske lover og regelverk. Da Putin kom til ordet da avtalen ble undertegnet i slutten av desember 2006, forklarte han at selv i en liberalisert energisektor ville problemer oppstå. Men dette var ikke til bekymring for Presidenten, for han mente de så en seriøs forretningstilnærming når det gjaldt Sakhalin Energy, og det var det viktigste (Kommersant 2006d). Alle på møtet var nok ikke helt enige, ettersom Shell hele veien har sagt at ingen avtalebrudd har blitt gjort.

Prosessen virker noe forhastet i desember, da pressetalsmannen fra Mitsubishi ikke skal ha visst noe om møtet mellom Gazprom og Shell noen dager før. Dette kan imidlertid også si oss noe om dialogen selskapene i mellom, som vi også tidligere har sett ikke har vært spesielt god. Det er mange involverte aktører i

beslutningsprosessen. Det er også store deler av den endelige avtalen vi ikke vet noe om. Shell har heller ikke vært åpen om prosessen. Selv om de talte for sin uskyld i miljøoverskridelser høsten 2006 har de ikke uttalt seg om selve beslutningene i desember 2006.

Samtidig kan man observere en tro i Gazprom som selskap. Internt er det en tro om at problemer knyttet til både prosjektets ferdigstilling, økonomi og miljø blir forbedret når Gazprom blir med i prosjektet⁶. Dette har også blitt bekreftet av Wilson (2007), som har vært på feltarbeid på Sakhalin.

Casen har vist at selv om mange aktører var innblandet og ulike argumenter har blitt brukt, var alle russiske involverte enige om en ting: det var rett og riktig at Gazprom skulle overta som majoritetseier i Sakhalin II-prosjektet.

5.4 Kommersielle hensyn eller utenrikspolitikk?

Så hva forteller casene oss om forholdet mellom kommersielle og utenrikspolitiske hensyn? Et nærmere innblikk i de involverte aktørers utspill og handlinger i russisk energipolitikk, har vist at det er et komplekst bilde av både politiske og økonomiske spenninger.

Beslutningsprosessen knyttet til Ukraina-affæren var preget av både kommersielle og utenrikspolitiske hensyn. Kommunikasjonsproblemer, mangelfull informasjon og tvetydige signaler gjør at det er uoversiktlig å se hvilke hensyn som veide tyngst.

I offisielle uttalelser ble kommersielle hensyn brukt som argument for beslutningen. Mest sannsynlig handlet det imidlertid om mer enn økte eksportpriser. Det er liten tvil om at Gazproms nedstrømsstrategi var sentral i beslutningsvurderingen. Tidspunktet og dialogen mellom landene, som bar preg av det politisk kalde forholdet mellom nabostatene, gjør at utenrikspolitiske motiver knyttes til forhandlingsprosessen.

⁶ Se f.eks tidligere Drivstoff og Energi viseminister Garipov sitert i Bradshaw (2006: 9).

Ukrainas politiske utvikling hadde bært preg av den pro-vestlige ledelse etter oransje revolusjonen.

Sammenlignet med tidligere avtaler, endte imidlertid Ukraina-affæren med en avtale som var mer i tråd med markedsliberale priser og Energy Charter Treaty. Det ble imidlertid ikke oppfattet slik av EU og andre vestlige aktører. Ukraina-affæren ble et symbolsk brudd mellom vestlige aktører og Russland. EU landene ble svært usikre på Russland som energileverandør og russernes agenda knyttet til egne ressurser.

Reforhandlingene virket i motsatt retning av markedsliberalisme, da det ble observert gradvis økt russisk kontroll over ukrainske energimidler i 2006.

I Shtokman-beslutningen kan omdirigeringen av gassen ses både i en utenrikspolitisk og en kommersiell sammenheng, der Putin søker strategisk samarbeid med Tyskland. Denne beslutningen lagde føringer for neste fase, hvor det ble større handlingsrom for kreftene i Gazprom som ønsket å utarbeide prosjektet alene. Gazproms interesser kan forstås ut fra kommersielle hensyn. Ingen kontrakter ble brutt i Shtokman-beslutningen, og er derfor juridisk innenfor rammene av kommersielle spilleregler. Dialogen med de involverte internasjonale selskapene har imidlertid ikke vært prioritert, og det har vært en lite åpen prosess. Oppfatning av vesten var under forhandlingen knyttet til politiske spill og WTO. Samtidig mislikte EU hvordan energispørsmålet i større grad splittet samarbeidet, med Russlands fokus på bilaterale avtaler.

Sakhalin II-beslutningen er et eksempel på kontraktbrudd og dermed brudd med grunnleggende markedsprinsipper. Vi har sett at det mest sannsynlig er kommersielle hensyn som ligger bak beslutningen. Det var et ønske hos samtlige sentrale russiske aktører at staten/Gazprom skulle få kontroll over Sakhalin II-prosjektet. På denne måten handler Sakhalin- II om å få tilbake ressursene som ble ”gitt bort” på 1990-tallet og om leting etter incentiver til å reforhandle produktdelingsavtalene.

Beslutningene har vært strategisk viktige for samhandlingen mellom Vesten og Russland innen energisektoren. Disse tre casene har i stor grad påvirket Vestens

oppfatning av Russlands som energiforsyner og utenrikspolitisk aktør, og har fått mye oppmerksomhet i EU, mediene og vestlige selskaper. EU–Russland toppmøtet i mai 2006 reflekterte at de to ”strategiske partnerne” fra 1999 hadde problemer med å finne fram til en felles forståelse i sentrale energispørsmål. Nye vilkår i samarbeidet konstaterer noen kontraster mellom EU og Russland, som har fortonet seg som sterkere spesielt under Putins andre presidentperiode, og mer spesifikt etter Ukraina affæren 1. januar 2006. Problemstillingen knyttet til Russland som energieksporthar har vært på flere møteagendaer i EU, og ble også et av hovedtemaene på NATO-møtet i Latvia i november 2006 (Kommersant 2006e).

Casene representerer enkeltbeslutninger, og har gitt oss et innblikk i tre strategiske beslutningers ”nære kontekst” ved å peke på mål-middel argumentasjon med hensyn til kommersielle og utenrikspolitiske hensyn. Oppgavens første trinn er dermed fullført, og russiske beslutningstakers beveggrunn vil nå ses i en større kontekst.

For å kartlegge motiver, strategier, persepsjoner, og forventinger russiske aktører har for energiresursene og Russlands målsetninger, er det fruktbart å se på hva det institusjonelle rammeverket består i.

Neste kapittel vil se på referanserammen til russiske beslutningstakere i form beslutningsstruktur og historiske bindinger. Dette muliggjør en drøftning om hvorvidt russiske beslutningstaking om naturressursene har ”identitetsbaserte” komponenter, slik oppgaven har definert disse. På denne måten kan analysekapitlet i neste omgang benytte seg av handlingslogikkene som skiller mellom konsekvensorientert og identitetsdrevet atferd.

6. Institusjonell referanseramme

For å få et nærmere innblikk i aktørers *beveggrunn* benytter jeg den identitetsbaserte atferdsmodellen. Kapitlet er en introduksjon til hovedanalysen og muliggjør en drøftning i lys av oppgavens analytiske firefeltsmodell. Hensikten er å redegjøre for det institusjonelle rammeverket for dagens beslutningstaking om russisk energipolitikk. Jeg ønsker å fremstille et bilde av hvilke institusjonelle bindinger som kan påvirke beslutningstaking om energipolitikken. Med institusjonelle bindinger menes følgende to forhold; beslutningssystem og historiske bindinger. Først vil trekk ved dagens *beslutningssystem* og *politisk kultur* redegjøres for.

Kapitlets andre del vil se på mulige historiske bindinger i perspektiver for gassressursutnytting. Historien deles inn i to faser som representerer hovedskifter i russisk energipolitikk; Sovjettiden, og 1990-tallet. Først vil perspektiv for naturressurser i sovjettiden identifisere mulig stiavhengighet. Mer spesifikt vil sovjetisk arv av handlingsmønster og dermed russiske aktørers ”ryggmargsrefleks” i energisektoren tydeliggjøres.

Videre vil lovløsheten og privatiseringsprosessene i energisektoren på 1990-tallet presenteres. Dette tiåret representerer et trendbrudd med tidligere beslutningstaking. Gazproms historie og selskapets utvikling på 1990-tallet og frem til i dag vil være sentralt i kapitlet, da den utgjør en viktig forklaringsfaktor i det institusjonelle rammeverket for oppgavens problemstilling.

Kapitlet avslutter med å konkretisere hva russiske beslutningstakerers identitet kan tenkes å bestå i i dag, og hva som anses som ”passende atferd” hos ulike aktører med hensyn til naturressursene.

6.1 Russiske aktører og beslutninger om energiressursene

For å forstå utviklingen og valgene som blir gjort i russisk energipolitikk, er det hensiktsmessig å se på noen hovedtrekk ved det russiske beslutningssystemet og hvordan dette påvirker valg som blir tatt i energisektoren.

Trenin og Lo (2005) trekker paralleller fra sovjettidens til Putins beslutningssystem ved å peke på sentralisering av makt rundt presidenten. Maktkonsolideringen under Putin har økt tendensen til at ansvaret skyves oppover, og sentraliseringen har ført til overbelastning av de sentrale beslutningstakere. Kosachev (2006) hevder på sin side at beslutningstakere ikke drar nytte av ekspertise i ulike fagområder. Han mener at de rådene presidenten får, er lite systematiske, bærer preg av å være spontane og er begrenset til personlige kontakter.

Institusjonene har dermed en begrenset rolle i beslutningstakingen, men en viktig funksjon for *iverksetting* av politiske vedtak. Dette kan bidra til at noen beslutninger tas uten full kontroll og kan bli tilfeldige, ved at det kun fokuseres på de store trekkene, og ikke på detaljer og kommunikasjon. Slike "bivirkninger" ved sentraliseringen vil følges opp i kapittel 7, som en forklaringsfaktor for dagens energipolitikk.

En motsetning til sovjetsystemet er, i følge Trenin og Lo, at beslutningstakerne i Russland handler i et komplekst system med konkurrerende interesser; Trenin og Lo observerer at "it is no longer meaningful to speak of a single, universalist national interest or even permanent national interests, but rather to recognize that there exist multiple conceptions of the "national good"(2005:8). Videre hevder de at det er essensielt å studere de ulike aktørenes agendaer for å forstå dagens politikk.

Russiske energipolitiske beslutninger vil som regel ha et element av utenrikspolitikk og innebærer interaksjon med andre stater og vestlige aktører.

Politisk kultur og instinkter kan representere "ryggmargsreflekser" i utenrikspolitikken. Trenin og Lo (2005:16) trekker frem fem stabile faktorer, eller instinkter, som sentrale i Kremles selvbilde som kontinuerlig påvirker utenrikspolitisk beslutningstaking; (i) stormaktsidentiteten, (ii) preferansen for bilaterale avtaler og samarbeid, (iii) fokus på tradisjonelle elementer av nasjonal makt, (iv) ønske om lik status som de mektigste medlemmene av et gitt system og (v) frykt for å bli neglisjert for å bli sett på som en mindre stat.

Fedorov (2006) peker på den historiske dimensjonen i russisk beslutningstaking. Videre hevder han at en viktig komponent også er definisjonen av geostrategiske områder, som i dag først og fremst er CIS-landene. Tolz (2004) understreker hvordan elitens identitet i stor grad konsentrerer seg om likheter og/eller forskjeller til Europa og Vesten. Tradisjonelt har det ofte pågått en kamp mellom de som mener Russland skal tilnærme seg vesten og vestlige verdier, og de som hevder at Russland har en særegen tradisjon.

Disse observasjonene om russisk beslutningstaking tas med inn i analysen i kapittel 7.

6.2 Historisk arv

I dette avsnittet vil jeg få frem perspektiver på naturressursutnytting ved å se nærmere på rollen mellom staten og naturressursene i lys av energipolitikkens historie. Dette gjøres ved å se nærmere på energipolitiske beslutninger i henholdsvis sovjettiden og 1990-tallet.

Først vil forholdet mellom stat og naturressurser i Sovjettiden gjøres rede for. Det tradisjonelle perspektivet for energiresursutnytting, beslutningskultur og handlingsmønster vil belyses.

Del to vil ta for seg lovløsheten på 1990-tallet knyttet til privatiseringsprosessen og generelle politiske forhold i denne tiårsperioden. 1990-tallet er sentralt for å skjønne hvordan pendelen svinger tilbake under Putins politikk. Samtidig viser kapitlet at Gazprom som aktør har en sterk institusjonell egenvekt. Denne egenvekten ser vi tendenser til at Gazprom har også i dagens beslutningstaking om energiresursene.

Sovjetisk perspektiv for energiresursutnytting: Beslutningskultur og handlingsmønster

Som i dagens Russland var energi en nøkkelsektor i Sovjetøkonomien. Det sovjetiske perspektivet på energiresursutnytting belyses ved å se på to forhold.

For det første utgjorde energiekporten, hovedsakelig til Vest-Europa, 75 prosent av hard-currency inntjening. Denne inntektskilden ble brukt for å bevare økonomisk

vekst i andre sektorer, og til import av maskiner, utstyr og forbruksvarer (Lane 1999:1). Eksportinntektene hadde også en politisk funksjon ved at de ble brukt av den sovjetiske ledelsen for å få i gang politisk viktige prosjekter. Gustafson peker på at dette var kjennetegn både ved Brezjnevs og Khrusjtsjovs energipolitikk (Gustafson 1989).

Den andre sentrale faktoren for å forstå det sovjetiske perspektivet for naturressursene var at billig energiforsyning ble ansett som et gode staten skulle tilby sine innbyggere, på lik linje med infrastruktur og utdanning. I Sovjet utgjorde for eksempel prisen på bensin og elektrisitet 5 prosent av det internasjonale markedsnivået (Lane 1999:1). Subsидieringen ble sett på som et helt nødvendig tiltak for å bevare politisk og sosial stabilitet. Energiforbruket var meget høyt hos privatpersoner og hos statlige bedrifter. Kotkin observerer i denne sammenheng at "[...] Soviet factories consumed energy in horribly gluttonous quantities, as if it were free" (i Hill 2004:51).

Beslutningskultur og handlingsmønstre

I sentralstyrte Sovjet var energisektoren, som andre deler av økonomien, preget av statlig eierskap med kontroll av produksjon, transport og distribuering av naturressursene. Det var statsmonopol på eksport, og beslutninger med hensyn til fastsetting av prisnivå og investeringer skjedde sentralt. Som på de fleste viktige politiske områder i Sovjet hadde statslederne en sterk hånd på beslutningene som ble tatt. Spesielt under Brezjnevs ledelse ble den sovjetiske utnyttelsen og bruk av naturressursene kritisert. Breznev disponerte profitten fra oljeproduksjonen ut fra rene politiske motiver, som ofte var motstridene med langsiktig økonomisk tenkning (Gustafson 1989). Dette er eksempler på at naturressursene ble brukt for å oppnå kortsiktige politiske resultater og at de ikke orienterte seg mot bevaring og modernisering av olje- og gassektoren.

Beslutningskulturen om energiresursene bar videre preg av at strukturen og beslutningsmyndigheten i ministeriene var uoversiktlig og at de ulike leddene i produksjonsfasen var underlagt ulike divisjoner i ulike ministerier i det sovjetiske

apparatet (Lane 1999:16). Disse divisjonene, som hver hadde sine hierarkiske systemer, hadde ulike økonomiske interesser og ulike agendaer (ibid). Bestemmelsene bar preg av kompromissløsninger og byråkratisk kamp med lite systematisk ledelse ovenifra. Selv om de sovjetiske lederne hadde klare formeninger om hvordan inntjeningen skulle brukes, manglet en strategi for energisektoren (Gustafson 1989:223).

Synet på statens rolle i energiforsyningen gjenspeiles i energipolitikken under samtlige ledere i Sovjet, også mellom de ellers så forskjellige lederne Brezjnev og Gorbatsjov. I følge Gustafson bar den sovjetiske energipolitikken på 1970- og 80-tallet preg av at den var ubalansert, ustabil og konfliktfylt (Gustafson 1989:10). I tillegg til at beslutningstakingen om energipolitikken var ubalansert, der kortsiktige hensyn ble prioritert fremfor langsiktige, trekker Gustafsen frem tre andre svakheter ved Sovjets energipolitikk. For det første har sovjet feilet ved håndteringen av etterspørselen og utviklingen av bevaringspolitikk. Brønnene ble overprodusert og det var mangel på vedlikehold. For det andre hadde den politiske planleggingen svak tilknytning til utførelse og gjennomføring. Et resultat av dette har blitt at Sovjets energipolitikk var uforutsigbar i implementeringen og bar preg av improvisering. Sist, feilet Sovjet med å innføre en effektiv og sammenhengende bruk av ny teknologi og utviklingen i verdensøkonomien (ibid:58-59).

Handlingsmønstre ser også ut til å være sentrale for å forstå de valgene som blir tatt i den sovjetiske energisektoren. Begrepet handlingsmønster vil benyttes når alternativ automatisk blir utelukket eller valgt ut ifra en ryggmargsrefleks. Handlingsmønstre gjenspeiler den institusjonelle kulturen, som Gustafson definerer som ”stolt” og ”sterk” (1989:223). I forlengelsen av dette observerer Gustafson at det ikke ble sett på som et alternativ å henvende seg mot vestlig kompetanse og teknologi, selv om industrien var skakkjørt utover 1980-tallet (ibid:59, 208).

Denne troen på at den russiske måten å gjøre ting på, og å følge ”gamle” vaner refereres i oppgaven til som sovjetiske handlingsmønstre. I tillegg til denne ”stolte institusjonelle kulturen” vil termen handlingsmønster brukes for å definere

virksomheten og de prioriteringene som Gustafson mener preget den sovjetiske energisektoren: kortsiktige hensyn, hovedfokus på noen få utvinningsfelter med hovedvekt i Vest- Sibir, og den uoversiktlige beslutningskulturen beskrevet ovenfor.

Vendepunkt

Selv om det ikke ble noe markert vendepunkt i russiske energipolitikk da Gorbatsjov kom til makten, ble det gjennomført reformer som endret holdningene til utenlandshandel betraktelig. Reformene fra 1987-1989 hadde som mål å desentralisere beslutningstaking og ledelse fra sentrale ministerier til industrielle organisasjoner og produksjonsselskaper. De sistnevnte skulle stå mer til ansvar og fungere som statlige konsern (Kryukov og Moe 1996:19).

Oljeproduksjonen sank fra 1988 frem til slutten av 1990-tallet. Samtidig var 1988 året hvor man åpnet for vestlige investorer på oljefeltene. På denne måten er 1988 et vendepunkt i to henseender; som krise og som ny start (Gustafson og Yergin 1994:278). I 1989 ble de tre ministeriene for olje, gass og petroleum fusjonert til ett ministerium: USSRs ministerium for olje og gass (Kryukov og Moe 1996:19). I denne perioden begynte også planlegging av to statlige konsern, Lukoil og Gazprom, et for henholdsvis olje og gass. (Kryukov og Moe 1996).

1990-tallet: reformer, lovløshet og Gazproms rolle

Siktemålet med kapitlet er å gi et innblikk i hvordan privatiseringsreformene på 1990-tallet forløp i Russland. Hensikten er å tydeliggjøre karaktertrekk ved reformprosessene og at oppfatningen av disse danner et viktig rammeverk for dagens energipolitikk.

Dagens tilbakeskuing til 1990-tallets hendelser skjer med en bred oppfatning av at snuoperasjonene endte i urettmessighet, preget av politisk og økonomisk kaos.

Kapitlet vil også tydeliggjøre Gazproms institusjonelle egenvekt. Gazprom beholdt mer eller mindre kontrollen over gassressursene gjennom hele 1990-tallet og bidro til

at reformene som hadde som mål å desentralisere og privatisere, fikk motsatt innvirkning på gassindustrien.

Frem til 1991 hadde all økonomisk aktivitet blitt utført av statlige organer innenfor planøkonomien. Et av hovedproblemene under Sovjet-styret var at de ikke klarte å plukke opp internasjonale endringer, noe som bidro til uheldige økonomiske konsekvenser. Da Jeltsin i juni 1991 ble den første folkevalgte president for Den russiske republikk var det derfor bred enighet om at utviklingen i Russland måtte snus, økonomisk og politisk. Reformene innført på 1990-tallet var preget av sterke drivkrefter knyttet til modernisering av den russiske økonomien og deltakelse i internasjonal økonomi for å få en rask overgang fra planøkonomi til markedsøkonomi.

Som følge av Russlands behov for vestlig kapital og den økte globaliseringen ble det også fokus på økt samkvem med resten av verden. Den helhetlige politikken, økonomi og forholdet mellom myndigheter og naturressurser måtte dermed endres.

Privatiseringsprosessen

Et viktig ledd i "snuoperasjonen" var privatisering av statlig eiendom. Den unge økonomen Jegor Gaidar ble Jeltsins oppnevnte statsminister i november 1991 og fikk ansvar for de radikale økonomiske endringene.

Gaidar innførte prisliberaliseringen i januar 1992. Markedet skulle fungere over natten, med unntak av fortsatt statlig prisregulering av blant annet energisektoren, transport og utvalgte varer (Freeland 2000:35). Det viste seg raskt at reformene ikke førte den riktige veien, og misnøyen økte i takt med at innbyggernes levestandard stupte. Prisene steg i noen regioner opp til det seksdobbelte på under en måned (Ibid:40). Den negative utviklingen kunne observeres i samtlige økonomiske områder; inflasjonen ble stadig høyere og investeringene ble halvert (Yergin og Gustafson 1994:36).

Gaidar ble sparket fra statsministerposten i mai 1992. Den nye statsministeren ble Viktor Tsjernomyrdin, som hadde bakgrunn i energisektoren. Nå ble reformene

innført i et saktere tempo, men privatiseringsprosessene fortsatte for fullt (Yergin og Gustafson 1994:26). Det var en av Gaidars tidligere sammensvergede, Anatolij Tsjubais, som tok over ansvaret for privatiseringsprogrammet. Reformmaskinen GKI (*Gosudarstvennyi Komitet Imushchestva*) ble opprettet fra bunn av med Tsjubais i spissen. Den kontroversielle masseprivatiseringen under Tsjubais skjedde etter mottoet ”så mye som mulig -så fort som mulig” (Freeland 2000:54).

1990-tallet bar preg av polarisering og interessekonflikter på elitenivå. Yergin og Gustafson skriver at ”no one know exactly how much he [Jeltsin] or anyone else has; and, with political resources in flux, and no agreed-upon rules, everyone is testing everyone else” (1994:51). For å få gjennom GKIs planer måtte Tsjubais inngå et skjebnesvangert kompromiss med det som skulle bli Russlands ”nye” elite. På våren tok Tsjubais kontakt med ”Supreme Soviet”, en gruppe tidligere partioffiserer og direktører av landets største fabrikker. Tsjubais var avhengig av støtte fra disse mennene for å få innført de nødvendige lovene for å få privatiserings- og stabiliseringsplaner satt ut i livet (Freeland 2000:57). For å få denne støtten lovte GKI å gi direktørene 51 prosent av eiendelene i deres respektive firmaer for de daværende statlige selskapene⁷. Planen bestemte hvem som skulle kjøpe firmaene, nå gjensto det å bestemme til hvilken pris. Ettersom alle hadde brukt opp sparepengene sine ved prisliberaliseringen i starten av året var det lite penger i omløp, noe som gjorde kontant salg umulig. For å unngå at hele den russiske økonomien skulle gå i hendene på få personer, bestemte GKI seg for ”voucher privatisering”, et program som ble lansert i august 1992. Alle av russlands innbyggere fikk en ”voucher” verdt 25 dollar. Disse skulle bli brukt på offentlige auksjoner, hvor selskapene skulle bli solgt, eller de kunne bli brukt for å kjøpe dollar eller varer (Freeland 2000:59). Paradoksalt nok var det nettopp på få hender russiske verdier havnet.

GKI manglet oversikt over situasjonen om de ulike selskapene, hvem som hadde voucherene, og de ble møtt med stor motstand fra direktørene, som ikke ville miste

⁷ Se nærmere beskrivelse av prosessen i Freeland 2000

kontroll og makt (ibid:64). De som hadde makten i sovjetsystemet ble overført til føderalt og lokalt nivå, men det var mangel på institusjoner, regler, struktur og informasjon, noe som førte til handlingslammelse og korrupsjon på statlig nivå.

En svakhet med prosessen var toleransen som blant annet Tsjubais hadde for korrupsjon. Besatt av tanken om å privatisere, uavhengig av metode, førte til at tidligere sovjetdirektører ble sittende igjen med store andeler av Russlands verdier. Observatører har kalt lovløshetene som “corruption in the sake of democracy”. Selv om ideen bak privatiseringen var at det skulle være en åpen prosess, ble det ikke gjennomførbart i det politiske og økonomiske kaoset som preget Russland. Yergin og Gustafson observerte at “The ‘old’ and ‘new’ political styles tend to run together. Much of the new money and property are still, directly or indirectly, an outgrowth of political position” (Yergin og Gustafson 1994:54). Dette fenomenet ble av folket kalt nomenklatura-privatisering, og fulgte istedenfor markedsprinsipper, det tradisjonelle elitepregede sovjetsystemets prinsipper.

Russlands innbyggere er misfornøyde med privatiseringsprosessene, som de er misfornøyd med snuoperasjonene på 1990-tallet. Dette må forstås i lys av forventningene i befolkning og elite om hvordan reformene skulle få umiddelbar innvirkning på økonomisk effektivitet og den generelle levestandarden.

Frem til 1998 hadde store omforminger av russisk økonomi blitt ferdigstilt, fra statlig eierskap og administrativ kontroll, til privat eierskap og markedsrelasjoner (Lane 1999:1). I motsetning til mange andre industrier, hadde olje- og gasssektoren dratt god nytte av transformeringen til verdensmarkedstilstand, og de nyopprettede energiselskapene kom til å dominere den russiske økonomien. I 1997 utgjorde åtte energiselskaper topp-ti-listen av de største kapitalistiske selskaper i Russland (ibid).

Privatisering av gass- og oljesektoren: to ulike skjebner

Energisektoren hadde allerede vært gjenstand for nødvendig omorganisering under Gorbatsjov, ettersom omstendighetene stilte krav til høyre standard på teknologi og strategi. Privatiseringsprosessen i Russland på 1990-tallet påvirket imidlertid gass-

og oljesektoren helt forskjellig. Mens det nyopprettede Gazprom beholdt kontrollen i gassektoren gjennom hele 1990-tallet, representerer oljesektoren brudd i det tradisjonelle forholdet mellom Kreml og energiressursene fra sovjetperioden.

Olje, stat og oligarker

I 1991 ble de ulike sovjetiske ministeriene samlet i Bensin og Energi ministeriet (Mintop) (Lane 1999:16). Mintop fikk imidlertid lite innflytelse under Jeltsin (Kellingson 1999:139). GKI, og senere oligarkene, skulle bestemme oljesektorens skjebne. Privatiseringsprosessen av oljesektoren er et tydelig eksempel på hvordan Russlands rikdommer gikk over i hendene på noen få personer.

Privatiseringen av oljeselskapene kan deles inn i to faser; en spontan privatisering frem til 1993, og den offisielle fra 1993-1999. Den spontane privatiseringen skjedde ved at regionale ledere overtok oljeselskapene (Lane 1999:24).

Den offisielle privatiseringen skulle skje etter lovbestemmelsen om at staten skulle eie 38 prosent av eierandelene og ha 51 prosent av stemmene i styret i 3 år (ibid). Selskapene Lukoil og YUKOS ble opprettet i 1993. En gradvis liberaliseringsprosess gjorde at priskontrollen i oljesektoren til slutt ble helt fjernet.

I 1996 gjaldt altså ikke denne lovbestemmelsen lenger. Selv om Duma ikke lenger støttet privatisering i energisektoren, var imidlertid den russiske økonomien så skakkjært at en kortsiktig finansiellstrategi var å selge seg ut av selskapene (Kryukov og Moe 1999:62). Samtidig var blant andre oligarken Potanin og liberale i regjeringen raskt ute med en løsning som hindret utenlandske kjøpere å komme inn, noe som kunne gjøre en videre privatisering politisk mulig. De som vant auksjonene skulle bistå med investeringsmidler i oljeselskaper, som videre ville gi skattefordeler til staten, i tillegg til at de betalte for aksjene (Ibid:62-63). Det var 7 personer, nå kjent som Russlands oligarker, som vant disse auksjonene.

Oligarken Alekperov ble viseolje- og gassminister i 1990. I 1993, da Lukoil ble opprettet, ble Alekperov president i selskapet, noe han har vært siden. Lukoils opprettelse var resultat av at en gruppe tidligere sovjetiske energibyråkrater samlet

seg i 1991. Dette er et eksempel på lite utskiftning av personer i energisektoren fra sovjettiden til i dag

Olje- og gasselskapene er de mest suksessrike russiske selskaper i prosessen til kapitalisme. Dette gjorde at konkurransen om å kontrollere og ha innflytelse over oljesektoren var stor også på slutten av 1990-tallet (Lane 1999:3). Ettersom nye investeringer var nødvendig fra 1997-1999, økte imidlertid utenlandske andeler i russiske selskaper.

Gassektoren og privatisering: ”Uten Gazprom er det inget Russland”

I motsetning til oljesektoren ble ikke gassektoren privatisert på 1990 tallet. Dette kan forstås ut fra to forhold. For det første var gassektoren i større grad politisk og økonomisk viktig enn oljesektoren. Innbyggerne og industrien hadde tradisjonelt vært, og var fortsatt avhengig av et subsidiert gassforbruk. For det andre var Gazproms politiske tyngde, argumentasjon og lobbyvirksomhet sentral for å forstå hvordan lederne i Gazprom beholdt kontroll over den strategiske og rike gassektoren.

Ideen om et statlig gasskonsern var utviklet av Viktor Tsjernomyrdin. Han ble den første presidenten av gasskonsernet, dagens Gazprom, som ble opprettet i 1989. Tsjernomyrdin hadde vært minister i det tidligere Gassdepartementet, og hadde blitt leder for det nyopprettede sovjetiske Olje- og gassministeriet under Gorbatsjov. Gjennom utviklingen av selskapet oppnådde Tsjernomyrdin og hans kollegaer ansvarsmyndighet over strategiske beslutninger om gassektoren. Gazprom ble dermed ikke bare et operativt konsern, men fikk også beslutningsmyndighet som tidligere var tillagt regjeringen eller sovjetiske Gosplan (Kryukov og Moe 1996:22).

Etter at Tsjernomyrdin ble statsminister i desember 1992 fikk Gazprom økt makt. Viakhirev tok over lederstillingen i Gazprom og beholdt stillingen til 2001.

Selskapet ble delprivatisert i 1993 som et samlet ”joint- stock” selskap og ble i praksis eier av naturressursene som tradisjonelt hadde vært en statseid industri. Selskapet ble ikke et formelt monopol, da prinsippet om ikke-diskriminering med hensyn til tilgang til transportsystemet skulle overholdes. Det var allikevel slik at

Gazprom i realiteten sikret seg retten på alle store gassfelt (Kryukov og Moe 1996:33). Staten fikk på sin side en avtale som sikret at Gazprom pliktet seg til å forholde seg til den statlige prisreguleringen og fremme et stabilt økonomisk rammeverk (ibid:32).

Hvordan Gazproms ledelse gjennom hele 1990-tallet beholdt kontroll over Russlands gassressurser, må ses i lys av deres politiske argumenter og lobbyvirksomhet. Mens Gaidar og hans menn argumenterte hardt for å få gassektoren splittet og privatisert etter Sovjets fall, argumenterte Gazproms ledelse for viktigheten av å ha kontroll over alle enheter som hadde påvirkningskraft på gassindustrien som helhet. Dette var fordi de mente staten ikke kunne nå sine mål for industrien dersom de var begrenset til indirekte regulering og deltakelse (Kryukov og Moe 1996:20-21, 24).

Det tradisjonelle sovjetiske forholdet mellom stat og gassressurser ble et jokerkort for Gazprom i debatten, hvor Tjernomyrdin og Viakhirev brukte argumenter som at ”vi varmer og mater hele Russland”, og at ”Systemet kan ikke forstyrres. Uten Gazprom, er det inget Russland” (Freeland 2000:75,76). I motsetning til resten av moderniseringsdebatten, ble historiske og politiske argumenter hyppig brukt.

Forholdet mellom stat og konsern og fremtidig modell for gassindustrien ble diskutert i denne perioden og la på mange måter grunnlag for Gazproms funksjon og rolle (Kryukov og Moe 1996:20). Eierskapsstrukturen endret seg lite i tiåret fra 1993 til 2003, hvor den russiske stat hadde eierandel på 35-40 prosent (Stern 2005b:170)⁸.

Gazproms ledelse klarte å beholde hele gassindustrien i det samlede joint-stock-selskapet, selv da aksjer ble frigjort for salg i 1994. Dette klarte de ved at ledelsen selv bestemte hvem som kunne delta, og styrte på denne måten den fremtidige eierstrukturen. 33,9 prosent av aksjene ble solgt på auksjonene (Kryukov og Moe 1996:36). I neste fase introduserte Gazprom flere lover som hinderet aksjonærer i å

⁸ Resten av eierskapsstrukturen var fordelt på russiske foretak (35- 40 %), russiske individer (inkludert ansatte) (15- 20 %) og utenlandske aksjonærer (10- 12 %) (Stern 2006:170).

selge aksjene på det frie markedet dersom Gazproms ledelse hadde et ønske om å kjøpe eiendelene (Kryukov og Moe 1996:37, Freeland 2000:74).

Organiseringen av Gazprom og arven fra 1980- tallet

Sentraliseringen som skjedde i Gazprom førte til at gassindustrien i enda større grad ble lukket og mindre gjennomskiktig. I følge Kryukov og Moe er det flere tegn på at måten Gazprom ble styrt på bærer preg av handlingsmønster arvet fra Sovjets tilnærming til naturressursene. Dette gjaldt også forhold der gassektoren var kritisert som ineffektiv: "The stability in propositions of operational costs to total income supports our conclusion that the same system of price formation has been applied within Gazprom as within the socialist economy as a whole" (Kryukov og Moe 1996:77). Dette kom spesielt til uttrykk gjennom betalingsformene og det tradisjonelle politiske forholdet mellom Gazprom og myndighetene. Stern hevder Gazproms gassubsidiering var en måte for staten å minske direkte statlig subsidiering til industri- og fabrikksektoren (Stern 2005b:50).

I midten og slutten av 1990-tallet ble russiske bedrifters betalingsevne kraftig redusert. Dermed falt også inntektene til Gazprom. I 1997 betalte bedrifter i gjennomsnitt mindre enn 30 prosent av mottatt gass, hvorav kun 12 prosent av disse ble betalt med valuta (ibid). Bedriftene hadde ikke penger til regningene, og alternativet til subsidiering var å slå mangfoldige bedrifter konkurs og dermed dramatisk økning i arbeidsledighet (Stern 2005b:49- 50). Det var en politisk sårbarhet knyttet til å kreve betaling.

Det var uklart hvem som egentlig kontrollerte selskapet på 1990-tallet. Kryukov og Moe hevder at styret bestående av 11, hvorav syv av dem jobbet i Gazprom hadde mye makt fordi de bestemte hvilken informasjon som skulle komme ut til samfunnet og aksjonærer, hvorav staten var den største (1996:39). Perioden med ikke-betaling har også blitt knyttet til kaoset, korrupsjonen og kriminaliteten blant de i maktposisjoner på 1990-tallet.

Systemet overlevde fordi konsernet hjalp mange viktige aktører i den russiske økonomien. Gazprom levde på at de fikk inntjeningene fra eksporten selv (Stern 2005b:199).

På 1990-tallet produserte Gazprom leveransene fra gigantfeltene arvet fra sovjettiden, med hovedvekt på feltene i Vest-Sibir. I 2000 var imidlertid reservene brukt opp og produksjonen falt. I denne perioden ble private selskaper sentrale for Russlands gassproduksjon og eksport (ibid:28).

Samtidig hadde myndighetene helt fra starten av privatiseringen valgt å sette inn personer fra gassindustrien til å representere statens interesser. I motsetning til blant annet oljesektoren ble statens aksjer ikke redusert i 1996, men avtalen ble forlenget.

Faktorer som politisk klima, gassens strategiske rolle og Gazproms bruk av argumenter gjorde at reformene, som hadde som utgangspunkt å desentralisere myndighet og økonomi, fikk motsatt innvirkning på gassindustrien.

I 1998 observerer Stern et vendepunkt, hvor Gazprom slår hardere ned på mangel på betalinger ved å koble fra ikke-betalende bedrifter, som utgjorde 2230 i antall (Stern 2005b:49). Det er imidlertid mangel på informasjon om dette, og det er sannsynlig at flere bedrifter ble subsidiert med gass, selv om Gazprom ikke offisielt bekreftet dette.

Prisene var på et svært lavt nivå etter den økonomiske krisen i 1998. Det som er oppsiktsvekkende er at ingen effektiviseringstiltak ble innført i denne perioden (Stern 2005b:51). I 1998 kunne man også observere et nytt forhold mellom stat og Gazprom. Tsjernomyrdin ble sparket som statsminister i 1998, samtidig som staten startet å kreve inn skatter fra Gazprom. Gazproms monopolposisjonen i regionen ble også svekket, da private selskaper fikk kontrakter for blant annet Turkmenistans eksport til andre CIS-land. Men som oppgaven har vist har Gazprom gjenopprettet sin sterke stilling under Putin.

6.3 Russisk handlingsmønstre, selvbevissthet og identitet

Det sovjetiske perspektiv for naturressursutnytting bærer preg av et politisk normativt standpunkt om hvordan forholdet mellom stat, samfunn og naturressurser bør være. Gassubsidiering ble i sovjetperioden sett på som et gode staten skal forsyne sine innbyggere med. Eksportinntektene ble forvaltet ut fra politisk, og ikke kommersielle langsiktige hensyn. Den institusjonelle kulturen i sovjetsystemet ble av Gustafson karakterisert som "stolte" og "sterke" og anså ikke vestlig kompetanse og teknologi som et reelt alternativ til det russiske.

Det sovjetiske perspektivet på gassressurser så ut til å bli opprettholdt gjennom Gazproms arbeid for å beholde gassektoren samlet på 1990-tallet. Dette kan forstås ut fra at personer i maktstillinger i Gazprom tilhørte den gamle sovjetiske energisektoren. Hva Gazprom synes å legge i "passende atferd", ser ut til å kunne defineres ut fra det sovjetiske perspektivet og handlingsmønstrene. Dette er i tråd med Thelen og Peters perspektiv på at institusjoner bærer preg av forhold som var gjeldene ved organisasjonens opprettelse og at aktørene velger løsninger som reflekterer og styrker logikken i systemet.

Kapitlet har også konstatert noen aspekter ved den politiske kultur i Russland som er opptatt av sin historiske identitet knyttet til den tradisjonelle innflytelsessfære, og som konseptualiserer forskjeller mellom en russisk og vestlig måte å gjøre ting på.

Mulige "bivirkninger" med dagens sentraliserte beslutningssystem har blitt belyst. Dette har blitt knyttet til kommunikasjonsutfordringer. Trenin og Los har også understreket at dagens russiske "beslutningslandskap" bærer preg av kompliserte konstellasjoner av ulike interesser. Dette vil følges opp i analysen.

Dagens nasjonalistiske trend, vil i oppgavens analyse ses i lys av en *identitet* som Russland følte de mistet på 1990-tallet. Historien om hvordan oligarker, den tidligere sovjetelite og utenlandske selskaper fikk kloen i Russlands rikdommer, har blitt belyst gjennom den rotete privatiseringsprosessen på 1990-tallet. Den russiske staten var svak på 1990-tallet, og står i kontrast til det tradisjonelle russiske perspektivet på statens rolle for samfunnet og energiressursforvaltning.

Privatiseringsreformene har blitt reversert under Putin og han har folkets støtte; i 2003 var 74 prosent av befolkningen enig i at statlig eierskap er den beste måten å organisere bedrifter og virksomheter (russiavotes.org 2007).

Kapitlet bidrar til å belyse aktørers mulige stivhengighet, som kan følge tradisjonelle handlingsmønstre og/ eller handle ut fra en iboende identitet som sier noe den russiske måten å gjøre ting på, og hvordan forhold mellom stat og naturressurser bør være. Den russiske måten å gjøre ting på blir satt i kontrast med den vestlige, og reformene som ble innført på 1990-tallet. Oppgavens andre trinn er dermed fullført.

Jeg vil i påfølgende analyse følge opp mulige handlingsmønstre og identitetsbasert atferd i energipolitiske beslutninger. Kapitlet er et supplement til de strategiske casene som omhandlet den ”nære konteksten”, og gjør det dermed mulig å drøfte den identitetsdrevne atferdslogikken i Russlands beslutningstaking om energiresursene. Jeg vil se på dagens energipolitikk i en større kontekst ved å benytte oppgavens analytiske modell. På denne måten kan man forstå russisk atferd som politisk eller kommersiell gjennom å drøfte om atferden gjenspeiler det handlingsalternativet som gir størst mulig nytte og gevinst vs. hva som er passende ut fra tidligere praksis og normer som har utviklet seg over tid.

7.0 Russisk energipolitikk: Interesser og identitet

Kapittel 5 viste at de strategiske casene i ulik grad representerte kommersielle og utenrikspolitiske dimensjoner, i tillegg til at det var analytisk utfordrende å skille de fra hverandre. Kapittel 6 pekte på institusjonelle og historiske referanserammer som kan påvirke dagens beslutningstaking.

Analysekapitlet vil heve tolkingen av russisk energipolitikk fra casenivå og se på beslutningstaking om energiresursene som helhet. Analytiske kategorier, operasjonalisert i metodekapitlet, vil benyttes for å tolke beslutningstakernes beveggrunn. Hensikten er å nyansere debatten ved å vise kompleksiteten i russisk energipolitikk. Kompleksiteten tydeliggjøres ved å klassifisere aktørers beveggrunn i firefeltsmatrisen. Modellen skiller mellom henholdsvis kommersielt og utenrikspolitisk innhold, samt hvorvidt beveggrunnen kan forstås ut fra en konsekvens eller identitetsbasert atferdslogikk.

Analysekapitlet er tredelt.

Først vil klassifiseringsmodellen benyttes for å belyse *debatten* om russisk energipolitikk. Observasjoner og tolkninger vil klassifiseres i kategoriene slik de er operasjonalisert. Logikken i klassifiseringsmodellen vil tydeliggjøres, og bistår som introduksjon til den påfølgende analyse. Siktemålet er å få frem Putins tvetydige beslutningstaking om energiresursene og det brede tolkningsrommet som oppstår som resultat av dette.

I del to vil jeg tydeliggjøre og tolke den russiske energipolitikkens janusansikt. Putins konsolideringsprosess og den interne dialogen i Russland vil benyttes for å forklare tvetydighet i energipolitikken. I analysen vil det skilles mellom maktkonsolidering (handling) og retorikkbasert konsolidering (legitimering). Kapitlet vil vise at Putins legitimering av hvilken ”vei Russland går” sammenfletter ulik argumentasjon, som har en samlende virkning på involverte aktører. Dette kommer i stor grad til uttrykk i energipolitikken.

Videre vil kommunikasjon og samarbeid med vestlige aktører tolkes i lys av tidligere funn om beslutningssystem, handlingsmønster og interessekonflikter.

Analysen avsluttes med å vise hvordan modellen kan brukes på oppgavens tre utvalgte case ved å se enkeltbeslutningene i sammenheng med generelle utviklingstrekk i Russland.

7.1 Debatten om russisk energipolitikk og analytisk modell

Blant observatører er der ulike oppfatninger av utviklingen i russisk energipolitikk. I dette avsnittet vil debatten kommenteres ut fra forskningsartikler og medier i lys av oppgavens analytiske modell. Hensikten er å at debatten består av argumenter ut fra hvorvidt russiske beslutningstaker handler ut fra utenrikspolitiske- eller kommersielle motiver på den ene aksen, og konsekvensorientert eller identitetsbaser handlingsmønster på den andre aksen.



USAs tidligere forsvarsminister Dick Cheney uttalte i forbindelse med Ukraina-affæren at Russland bruker energiressursene "som politisk våpen" (Det Hvide Hus 2006). Overskrifter med samme meningsinnhold ble trykket i flere ledende internasjonale medier i løpet av 2006. Mediadebatten har hovedsakelig dreid seg om

energipolitikken som et instrument i Kremls hovedstrategi om gjenopprette Russlands stormaktsstatus. Fremstillingen av russisk energipolitikk i Vesten er derfor preget av argumenter som kan klassifiseres i kategorien *konsekvens-utenrikspolitisk*.

Det har imidlertid kommet mer nyanserte debattinnlegg av forskere som blant annet Stern, Milov m.fl, Åslund og Larsson. Jeg vil nå ta for meg noen utvalgte artikler av disse forskerne, som diskuterer utviklingen i russisk energipolitikk.

Stern peker på en tendens til å overdramatisere Russland som trussel for Europas energisikkerhet. Han hevder at mange russiske utspill kan ses som en konsekvens av kommersiell utvikling og at "folk undervurderer viktigheten av penger og det faktum at Russland er avhengig av eksportinntektene" (Stern 2005a:19). Sterns argumentasjon kan klassifiseres som *konsekvens- kommersiell*, slik kategorien er definert⁹. Stern fremholder Russland som en rasjonell aktør, som har som mål å tjene mest mulig penger. De energipolitiske beslutninger gjenspeiler det alternativet som gir størst mulig gevinst.

Stern analyserer troverdigheten til Russland som energiekseportør ut fra hvor store reserver de har i dag, og til hvilke markeder de er tiltenkt i fremtiden. I følge Stern er Europas energisikkerhet på lang sikt hovedsakelig truet av to forhold: Russlands strategi om å satse på andre markeder enn det tradisjonelle europeiske, og at Russlands eget forbruk øker, i motsetning til Russlands fremtidige gassreserver (2006a:8). Stern argumenterer videre for at Russland egentlig ikke skiller seg mye fra andre gasseksporterende land.

Milov m.fl. (2006) har fremstilt hvordan man kan forstå utviklingen i russisk energipolitikk fra 1992 til 2005. Hovedkonklusjonen er at den energipolitikken Russland fører ikke kan forstås som en systematisk energistrategi.

⁹ Når jeg i det følgende vil klassifisere argumentasjon og aktørers beveggrunn følges prinsippene for koding av data redegjort for i kapittel 4. Minner også på presisjonen om at klassifisering av beslutningsaktørers beveggrunn vil være ut fra *hovedvekt* av egenskaper og hva som er hensiktsmessig å tolke som deres hovedposisjon i den analytiske modellen, slik beskrevet på s. 42

Argumentasjonen deres skiller seg fra Sterns, ved at deres tolkning fokuserer på hvordan energipolitikken må ses i lys av en fastlåst ”tankegang” eller ”filosofi”, som har forankring i handlingsmønster og identitet fra sovjettiden. Som eksempel trekker de frem energistrategiene fra henholdsvis 1994 og 2003, som de hevder bærer preg av planøkonomi-mentalitet.

Milov m.fl. har dermed et mer *identitetsbasert* fokus i deres studie ved vektlegging av historie og tradisjoner. I deres fremstilling tydeliggjør forfatterne på hvilken måte tradisjoner har en sentral rolle i avgjørelser i Putins Russland.

Milov m.fl. hevder på den andre siden at den økte kontrollen i energisektoren kan forstås ut fra en motivasjon hos privatpersoner med maktposisjoner i staten (2006:301). Privatpersoners maktstrategier er i utgangspunktet en beveggrunn som kan defineres som *konsekvensorientert*. Milov argumenterer imidlertid for at politikken bærer preg av en ad-hoc tilnærming til å få mer makt. På denne måten handler energipolitikken mer om utprøving av alternativer for å oppnå mest mulig makt, enn rasjonell kalkulering.

Den identitetsbaserte tolkingen av energipolitikken blir også vektlagt av Åslund (2006). Han hevder at den russiske energisektoren fortsatt bærer handlingsmønster og vaner fra sovjetperioden. Samtidig understreker Åslund at det er ulike preferanser hos involverte aktører og går mer i dybden i skisseringen av beveggrunner. Ut fra Åslunds studie kan oligarkenes preferanser klassifiseres som *kommersiell-konsekvensbasert beveggrunn*, fordi støtte til reformene på 1990-tallet betydde mer penger og makt for dem. Videre sier Åslund at drivkraften i dagens Russland er markedskapitalisering, og trekker parallell til oligarkenes målsetninger. Putin havner dermed i samme kategori som oligarkene. Samtidig argumenterer Åslund for at Putins Russland har en planøkonomisk tilnærming til politikk generelt, og energipolitiske beslutninger spesielt. Dette hevder forskeren skyldes en iboende forståelse av at det er fordeler med en sentralisert statsmakt, statsmonopol og statseierskap (Åslund 2006:322).

Milovs m.fl og Åslunds bidrag tydeliggjør tre forhold som er interessante for den videre analyse. For det første belyser de ulike drivkrefter internt og hvordan aktører kan handle ut fra forskjellig beveggrunn. For det andre viser bidragene at aktørers beveggrunn i virkeligheten er en kombinasjon av konsekvensorientert og identitetsbasert handlingsmønster. For det tredje viser bidragene tvetydigheten i Putins energipolitikk, og det store tolkningsrommet som oppstår som et resultat av dette. Det er uklart om det er makt eller identitet som styrer beslutningstakerne. Forfatterne har imidlertid et internt fokus og diskuterer ikke hvorvidt energipolitikken motiveres av utenrikspolitiske hensyn.

Larsson (2006) har fremstilt en bredere og mer dyptgående studie av russisk energipolitikk. Han argumenterer for at sikkerhetspolitiske aspekter ikke kan overses, og at studier som Sterns har et for ensidig fokus på den kommersielle dimensjonen i russisk energipolitikk. Med en utenriks- og geopolitisk vinkling, hevder Larsson at det ligger noen politiske hensyn under den økonomiske retorikken til Gazprom og Putin (Larsson 2006:219-220). Larsson skiller mellom markedsorientering og markedspriser, hvor markedsorientering først og fremst er en retorikk. Larsson hevder Russland ønsker høye eksportpriser, og dermed inntekter, uavhengig av priser markedet styrer.

Samtidig hevder Larsson at den politisk polariseringen i flere av de tidligere sovjetstatene, hvor det russiske blir satt i kontrast til det vestlige, må inkluderes i analyser.

Et eksempel Larsson trekker frem er hvordan Moskva har behold sin politiske innflytelse i separatistregioner, som Transnistria, Sør-Ossetia og Abkhasia ved å forsyne dem med gratis gass (ibid:218- 219). Larsson hevder gjelden regionene har opparbeidet seg til Russland kan brukes mot dem ved eventuell konflikt, og bidrar til å unngå at de vender seg til de selvstendige statene Moldova og Georgia.

Larsson bidrar med en grundig utenrikspolitisk studie, med fokus på den tradisjonelle innflytelsessfære. Energipolitiske beslutninger overfor de tidligere sovjetstater kan både forstås som identitetsbasert og konsekvensorientert. En identitetsbasert

tilnærming ville representert de historisk tette båndene blant statene, som er en viktig del av Russlands kulturelle- og sikkerhetspolitiske identitet. På denne måten kan energipolitiske handlinger forsvare egne verdier og identitet. Her ville ikke ulike alternativer blitt evaluert, men handlingen ville gjenspeile en tradisjonell maktbasert tilnærming Moskva har hatt til sine ”klienter”.

Slik den konsekvens-utenrikspolitiske kategorien er definert, ville energipolitiske handlinger være en del av en fastlagt stormaktsstrategi. Her ville gassressursene fungere som instrument for å nå målet om fortsatt politisk innflytelse. Larsson legger imidlertid hovedvekt på konsekvensorientert tolkning, og han hevder at energipolitiske beslutninger er et ledd i en overordnet sikkerhetsstrategi om å beholde innflytelsen (Larsson 2006:270).

En kort analyse av bidrag i debatten belyser kompleksiteten ved russisk energipolitikk og handlinger etterlater et stort tolkningsrom. Stern argumenterer for at Russland som energieksportør har en hovedvekt av konsekvens-kommersiell beveggrunn, men også utenrikspolitisk. Milov og Åslund har vist ulike aktørers beveggrunn, og hvordan russisk energipolitikk inneholder en sammenblanding av ulike interesser internt. Larsson har et utenrikspolitisk fokus, med hovedvekt på energiressursenes strategiske rolle, og har dermed en utenrikspolitisk- konsekvens tolkning.

7.2 Putins janusansikt: tydeliggjøring og tolking av tvetydig argumentasjon

Jeg vil nå drøfte hvordan man kan tolke tvetydigheten i Putins energipolitikk. Den analytiske tilnærmingen er todelt.

I første del vil den *interne dialogen* i Russland med hensyn til naturressursene redegjøres for. Jeg vil vise hvordan ulike involverte aktører, som Dumaen og Gazprom, er enige om at staten bør ha økt kontroll over olje- og gassressursene. Dette er på tross av at aktørenes argumentasjon og beveggrunn klassifiseres ulikt i den analytiske modellen. For å forstå dette samspillet av involverte aktørers perspektiver

og interesser for gassressursutnytting vil jeg vise til Putins politiske *konsolideringsprosess*.

Putin viser en evne til å tilpasse argumentasjonsnivået til det publikum han henvender seg til. Gjennom den politiske konsolideringsprosess har Putin samlet fraksjoner som tidligere har hatt motstridene perspektiver på hvordan energiresursene skal utnyttes i Russland.

I andre del vil den utenrikspolitiske dimensjonen og vilkår for samarbeid med vestlige aktører gjøres rede for. Kapitlet vil peke på at konsolideringen i Russland har ført med seg noen "bieffekter" som forkludrer politikken som helhet, og hvordan den blir oppfattet av vestlige aktører. Putins vellykkede konsolideringsprosess gjør den helhetlige politikken mer slagkraftig, fordi det er få bremseklosser i systemet. Kapitlet ser nærmere på Russlands forretningstilnærming med hensyn til valg av forretningsmetoder, dialogorientering og evne til å forutse konsekvenser utenfor egne landegrenser. Avsnittet vil avslutte med å se nærmere på russisk energipolitikk i forhold til vestlige aktørers interesser.

Putins konsolideringsprosess og perspektiver for gassressursutnytting

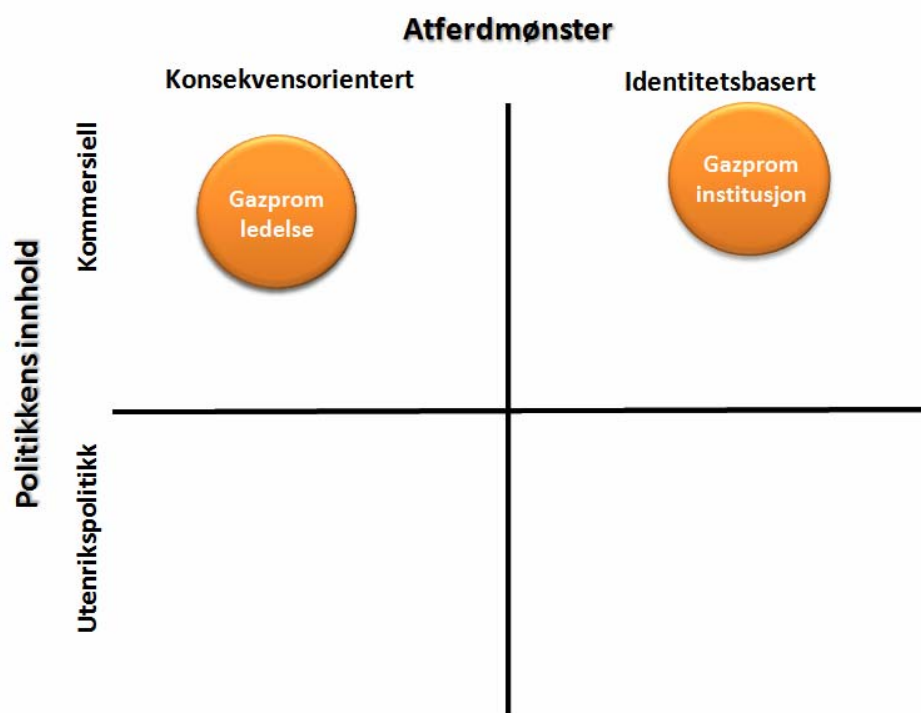
Et nærmere innblikk i utvalgte case og den faglige debatt har pekt på at på tross av en sterk presidentrolle, er det flere involverte aktører som har ulike preferanser og motiver for utviklingen i energisektoren. Det er derfor hensiktsmessig å kartlegge sentrale aktørers beveggrunn, for å gi et nyansert bilde av den helhetlige energipolitikken.

I den påfølgende analysen vil jeg argumentere for at en sentral del av tolkningsbildet er den *interne dialogen* i Russland. Først vil Dumaens, Gazproms og Kremls beveggrunn analyseres og drøftes i lys av de analytiske kategoriene. Ved å se nærmere på utspill, debatt og kontekst vil jeg vise at aktørenes beveggrunn klassifiseres noe ulikt i den analytiske modellen.

Ved å se på sentrale aktørers ulike beveggrunn, vil det være enklere å tolke Putins tvetydige beslutninger og uttalelser. Putins argumentasjon tydeliggjør et *samspill*

mellom aktørenes preferanser. Putins bruk av ulike argumenter kan tydeliggjøre en sannsynlig bevisst hensikt med å spille på de ulike involverte aktørers interesser og forventninger. Den vellykkede konsolideringsprosessen er sentral for å forstå denne brede enigheten, som egentlig handler om hvilken vei Russland skal gå.

Gazprom: Sovjetisk handlingsmønster og bedriftsøkonomi



Gazproms institusjonelle så vel som kommersielle interesser er bevart gjennom en styrket statlig kontroll over gassressursene. På slutten av 1990-tallet utgjorde private gasselskaper for en stadig større andel av Russlands gassproduksjon. Det private gasselskapet Itera truet Gazproms tradisjonelle monopolstilling ved å ta over ansvaret for Turkmenistans gasseksport til Ukraina (Stern 2005b). Gazprom har gradvis gjenopprettet sin posisjon under Putin.

Vi har sett hvordan Gazproms institusjonelle egenvekt hadde stor påvirkning på gassektorens skjebne. Organisering av driften på 1990-tallet viste en stivhengighet fra det sovjetiske energisystemet.

Jeg har tidligere pekt på at kjennetegn ved dette handlingsmønsteret har vært: fokus på Europa som marked, rørledninger fremfor LNG, egen teknologi og russisk kompetanse fremfor utenlandsk, og ønske om kontroll i transittlandene. Det er mye som tyder på at de ovenfor nevnte handlingsmønstre fortsatt er gjeldene i Gazprom. Dette er i tråd med observasjoner i Milovs m.fl og Åslunds bidrag.

Gazprom har stor tro på at de klarer jobbene best selv. Eksempler på dette er Shtokman- og Sakhalin-beslutningen. Gazprom har vist handlekraft med sin aktive lobbyvirksomhet. Eksempler er deres motforestilling til PSA-avtaler og defineringen av strategiske felter, som i følge Gazproms preferanser bør favne så bredt som mulig.

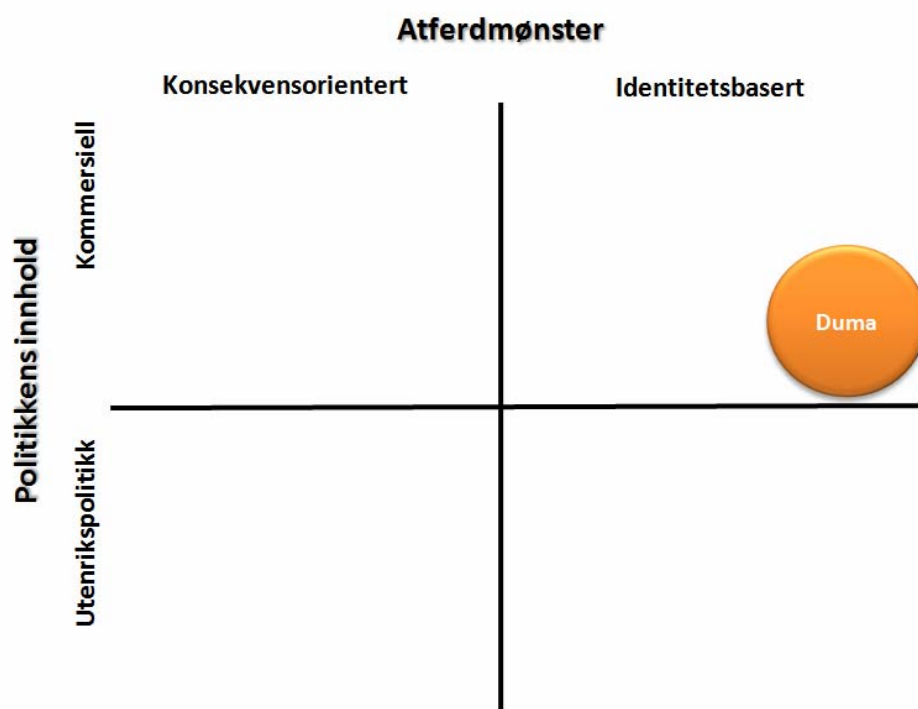
Gazprom som organisasjon har mobilisert og styrket seg under Putin, og blir av observatører igjen omtalt som en ”stat i staten”. Gazprom argumenterer kommersielt, slik variabelen er definert. Dette forstås ut fra ønsket om å være et stort selskap med økt markedstilgang. Gazprom vurderer sin eksistens som den beste økonomiske løsningen for forvaltning av gassressursene. På denne måten vil Gazproms institusjonelle beveggrunn kunne klassifiseres inn i den analytiske kategorien *identitet-kommersiell*.

Ledelsen i Gazprom har vært gjenstand for store utskiftninger under Putin. Gazproms ledelse representerer et eksempel på hvordan en ny konstellasjon mellom business og politikk har vokst frem i Putins Russland. Det er imidlertid sannsynlig at konsernets ledelse, som har hyppige møter med Putin, er mer opptatt av rene kommersielle hensyn enn resten av kulturen i selskapet.

Ledelsen i samarbeid med Putin er opptatt av nedstrømsstrategien, oppkjøp av gassrørledninger i transittland og Europa. Gazproms ledelse ser derfor ut til å ha en tydeligere *konsekvens-kommersiell* beveggrunn med fokus på det bedriftsøkonomiske. Denne konsekvensorienterte handlingslogikken synes imidlertid ikke å stå i motsetning til den institusjonelle drivkraften. Internt jobbes det for å få kontroll over en størst mulig andel av russiske gassressurser og transportsystem.

Gazproms ledelse vil nok ikke motsi seg en instrumentell rolle i Putins stormaktambisjoner. Miller uttalte i en pressemelding i 2004 ”We are sure that Gazprom will not just be a noticeable player on the global energy market but will dictate the rules of the game”(Gazprom 2007). Ledelsen har en ambisjon om å bli verdensledende i tråd med Putins stormaktsstrategi. Gazprom som institusjon virker imidlertid mer innadvendt, men inkluderer CIS-landene i sin identitet som statsmonopolist. Ledelsens kommersielle fokus på for eksempel Ukrainas transittørledninger, vil dermed kunne forsvares ut fra en identitet i Gazprom om å være størst i det som konstituerte Sovjets energisystem. Organisasjonens handlingsmønster og Gazproms strategiske nedstrømsstrategi møtes derfor i politikken rettet mot for eksempel Ukraina.

Dumaen tilbake til fortiden? Selvbevissthet og tradisjoner



Mye tyder på at *Dumaens* argumenter for statlig inntreden i energisektoren har sin bakgrunn i identitetsdrevne handlingslogikk. Med en sterk nasjonalistisk fløy er Dumaen bevisst på den russiske måten å gjøre ting på. Dumaens argumentasjon bærer preg av å være tilbakeskuende til det tradisjonelt russiske, med den mening at 1990-

tallet representerer et feilsteg. Også i energipolitiske spørsmål kan Dumaens utspill og avgjørelser representere pendelen som svinger tilbake til den tradisjonelle rollen olje- og gassressursene en gang hadde i den sovjetiske stat og samfunn.

Denne selvbevisstheten kommer også til uttrykk i lovgivningen. Energy Charter Treaty ble tatt av den politiske agendaen på grunn av motstridende interesser. Ved å bruke interesser som argumentasjon kunne det ha vært et eksempel på konsekvensorientert handlingslogikk, men i Dumaen virker det som om russiske interesser først og fremst defineres ut fra prinsipielle, normative argumenter.

Sergei Glazyec i partiet Rodina brukte dette slagordet i forrige valgkamp knyttet statlig eierskap om naturressursene "We shall return the country's wealth to the people" (Executive Intelligence Review 2003). Valentin Varennikov i samme parti har foreslått [...] maybe we should take away from these companies what they actually got for nothing (Kommersant 2005b).

Dumaen oppfattes ikke som opptatt av tradisjonelle handlingsmønster i energisektoren, men av prinsippet om hvordan forholdet mellom stat og naturressurser skal være på den ene siden, og det unike ved Russland på den andre siden. Den tradisjonelle russiske måten å forvalte gassressursene på oppfattes som den beste økonomiske løsningen for Russland.

Det virker imidlertid ikke som Duma er aktivt opptatt av profittorientering og det bedriftsøkonomiske aspektet ved Gazproms monopolsituasjon. Den interne oppbygning av staten virker derimot sentralt i Dumaens beveggrunn.

Dumaen ser med avsky på det som skjedde på 1990-tallet. Det blir rettet kritikk mot reformistene på 1990-tallet, internasjonale selskaper, oligarkene og det vestlige demokratiske korstog. Dumaen har generelt gitt uttrykk for at det ikke er mulig for Russland å adoptere vestlige politiske og økonomiske reformer og verdier. Dumas beveggrunn kan klassifiseres inn i kategorien *identitet-kommersiell*.

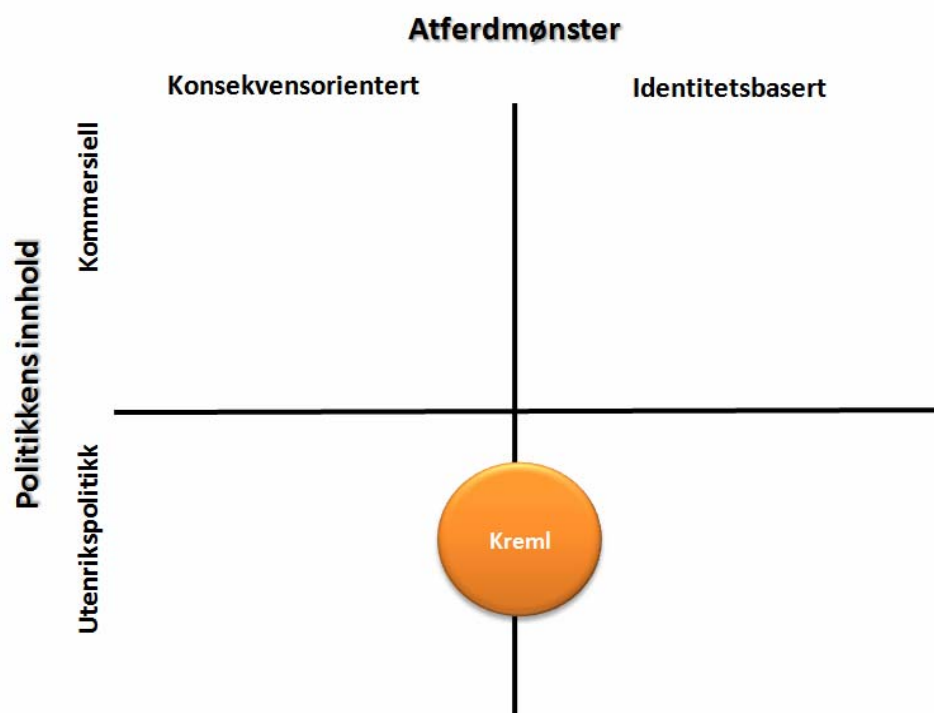
Fedorovs beskrivelse av situasjonen i Russland ser ut til å være beskrivende for Dumaen: "the economic growth fuelled by exceptionally high oil and gas export

revenue and the marginalization of political opposition on both left and right have provided Russia' top echelons with a feeling that a period of decay, retreat and discontent is over" (Fedorov 2006:5).

Identitetsdreven tankegang preger også den utenrikspolitiske dimensjonen i Dumaens argumentasjon. Her virker det imidlertid som det er et skille mellom den geopolitiske og den internasjonale operasjonaliseringen av kategorien. Dumaen er nok mer opptatt av det geopolitiske aspektet, og av Russland som et tradisjonelt imperium. Morozov hevder at Russlands stormaktsambisjoner må forstås ut fra Russlands manglende evne til å løsrive seg fra ideen om "great-powerness" basert på Sovjets image som en atomsupermakt med et globalt nettverk av allierte og "klienter" som er avhengige av dem (Morozov 2006b:3). For eksempel opplevde Russland oransje-revolusjonen som et svik, ved at de så historiske og kulturelle bånd bli kuttet av.

Representantene i Dumaen ser ut til å være mer opptatt av å være russere enn forretningsmenn, og mer opptatt av interne forhold enn internasjonale, selv om CIS-landene fortsatt er en viktig del av russernes imperialistiske identitet.

Kreml: Utenriks- og maktpolitikk



Jeg har pekt på Putins kontroll over avgjørelsene som blir fattet av den russiske regjering. Trenin og Lo hevdet at personene i Kreml er de som iverksetter politikken som Putin bestemmer, og trekker flere paralleller fra sovjettidens til Putins beslutningssystem. Observatører har imidlertid hevdet at Kreml har noen trekk som ligger latent i institusjonen, og her understrekes utenrikspolitiske tradisjoner. Den utenrikspolitiske dimensjonen i russisk energipolitikk kan dermed bli nærmere belyst ved å se på beslutningstakerne i Kreml. Adomeit og Åslund (2005:7) hevder at flere beslutningstakerne ser forholdet til Vesten gjennom et null-sum-prisme. Fedorov (2006) hevder også at en tradisjonell tankegang preger de utenrikspolitiske beslutningstakerne rundt Putin, og at dette må forstås i lys av det vestlige engasjementet i den tradisjonelle innflytelsessfæren. På denne måten kan energipolitiske beslutninger forstås som *identitet-utenrikspolitisk* atferd, ved at beslutningstakernes identitet motstrider med den vestlige.

Samtidig kan energi som virkemiddel oppfattes som tradisjonell maktpolitikk. På denne måten kan Kremls beveggrunn også forstås som *konsekvens-utenrikspolitisk* atferd.

Ved å se nærmere på utspill, debatt og kontekst har vi sett at aktørenes beveggrunn kan klassifiseres noe ulikt i den analytiske modellen. Dermed kan det tenkes at ulike forventinger ligger til grunn for beslutningene som blir tatt i energisektoren. Det er flere ting som tyder på at det som skjer i energisektoren er en intern dialog som handler om hvilken vei Russland skal gå. Dumaens argumentasjon har vi sett bærer preg av å være innovervendt, der beskyttelse av ressursene og sikring av en russisk måte å gjøre ting på blir satt i kontrast til vestlige aktørers interesser. Den økte selvbevisstheten har blant annet ført til en tilbakeskuelse til det "ekte" russiske, med hensyn til egendefinert identitet og interesser. Gazproms ledelse sammen med Putin har på sin side en strategi om å ekspandere og har en pågående politikk med bedriftsøkonomiske argumenter. Det ser imidlertid ut som at aktørene er enige i at staten, og dermed Gazprom, bør ha økt kontroll over gassressursene. Det er imidlertid verdt å nevne at aktørene har lite fokus på markedsliberalistisk tankegang, som nærmest blir satt i kontrast til den russiske måten å gjøre ting på.

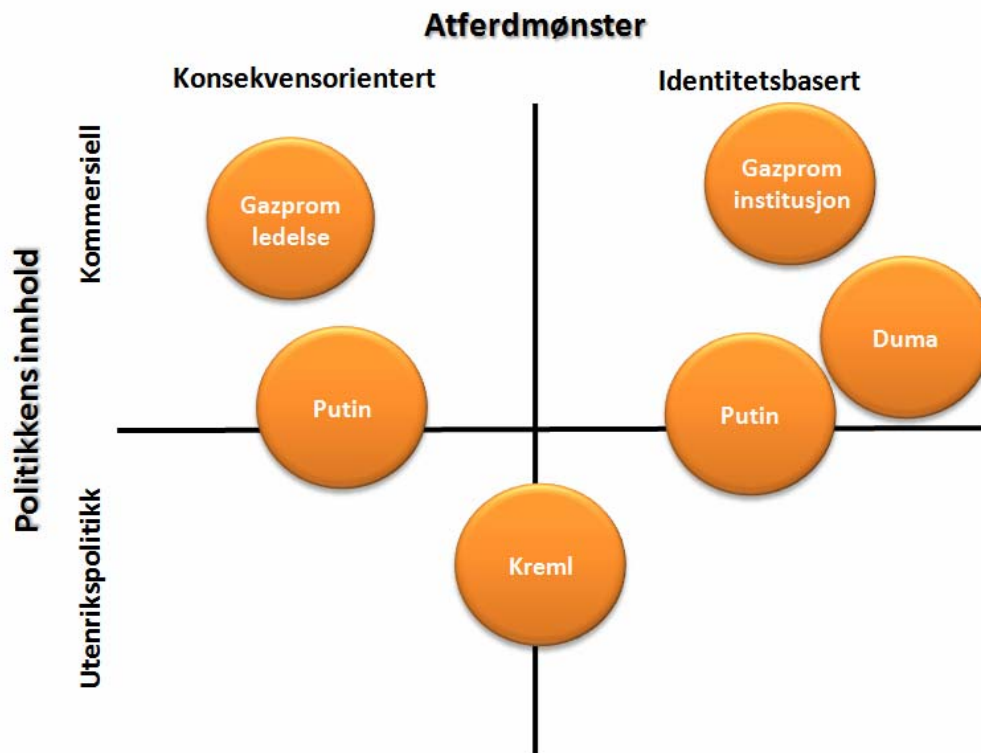
Gjennom et innblikk i sentrale aktørers ulike beveggrunn, vil det være enklere å tolke Putins tvetydige beslutninger og uttalelser. Oppgaven skal nå vise hvordan det ser ut til at Putin har som hensikt å spille på de involverte aktørenes interesser og forventinger for utviklingen i russisk energipolitikk.. Putins argumentasjon tydeliggjør dette *samsillet* mellom aktørenes preferanser om naturressursene. På denne måten blir den vellykkede konsolideringsprosessen sentral for å forstå den brede enigheten, som egentlig handler om hvilken vei Russland skal gå.

Putin: Sammenfiltrering av argumenter og publikumsfleksibilitet

Jeg vil nå redegjøre for hvordan økt kontroll over energiresurser kan forstås som et ledd i Putins interne maktkonsolidering og utenrikspolitiske agenda.

Konsolideringsprosessen under Putin er sentral for å forstå muligheten for, og ønsket om statens økte kontroll over ressursene. Med hensyn til Putins politiske konsolidering vil analysen fokusere på to forhold. Det første er den *maktorienterte konsolideringen* som har bidratt til store endringer i russisk samfunnsliv. Eksempler på dette er kontroll over media og sentralisering av beslutningsmyndighet. I energisektoren har denne type maktkonsolidering kommet til uttrykk gjennom formalisering av tette bånd mellom Putin og selskaper, personutskiftninger, samt overtakelse av tidligere privatiserte oljeselskaper.

En annen form for konsolidering er mer *retorikk-basert*, og legitimerer den politiske retningen Russland går. Denne består i å begrunne den økte kontrollen presidenten og staten har i samfunnet generelt, og hvilken rolle staten sammen med Gazprom skal ha med hensyn til naturressursene spesielt. Utspill som legitimerer den overordnede energipolitikken, gjenspeiler målsetninger og forventninger til energiresursenes rolle for Russland. Legitimeringen danner grunnlaget for enkeltbeslutninger. Umiddelbart ser man at den første formen for konsolidering vil havne under den konsekvensorienterte handlingslogikken, og den retorikkbaserte havner under den identitetsbaserte handlingslogikken.



Jeg vil nå vise hvordan Putins beveggrunn i praksis bærer preg av tre forhold: Tåkelegging av motiver, sammenbinding av argumenter, og ulik argumentasjon til ulikt publikum. Putins janusansikt, som kommersiell og politisk aktør, blir tydeliggjort ved å se på disse forholdene.

Som utgangspunkt for drøftningen er det hensiktmessig å se nærmere på den maktorienterte konsolideringen med hensyn til hvilke personer som er hans nærmeste rådgivere. Putins første presidentperiode bar preg av Putins liberal-økonomiske team, som var observert i den "innerste sirkel" av innflytelsesrike medarbeidere (Jonson 2005:91). Skak hevder at det var dette teamet som hadde overbevist Putin om en vestvendt politikk i hans første år (2005:93). Morozov understreker imidlertid at disse liberale medarbeiderne har måtte frasi seg sin innflytelse til fordel for en nasjonalistisk fløy (2006:7). Dette har preget Putins økonomiske og politiske retning i hans andre presidentperiode.

Utskiftninger av nøkkelpersoner i politikk og business ser ut til å spille en sentral rolle i Putins maktstrategi, som også er observert i energipolitikken. Den nye

tilnærmingen til vestlig samarbeid kan ses i lys av den mer nasjonalistiske trenden i russisk politikk. Nasjonalistiske krefter i Russland er opptatt av den russisk tradisjonelle måten å gjøre ting på. En slik politisk utskifting kan forstås ut fra to forhold: Den kan for det første forstås som et ledd i en strategiplan, hvor Putin ønsker at de nasjonalistiske kreftene skal støtte den politikk han dikterer (konsekvensorientert). Samtidig kan det også tenkes å representere Putins ”sanne ansikt”, som kommer til uttrykk gjennom et tradisjonelt og normativt syn på hvordan forholdet mellom stat og samfunn, og stat og naturressurser *bør* være (identitetsbasert).

Ved analyse av russisk beslutningstaking, understreker ofte observatører Putins personlige maktfaktor og hans iver etter absolutt politisk makt. Shlapentokh (2004) hevder at “to ignore the ‘personal power’ factor is as naïve as the attempt to explain Stalin’s actions without considering his hankering for power”. Illarionov har uttalt at “out of a pool of choices bureaucrats tend to take decisions that have a higher rate of return for themselves, not for the country” (Illarionov 2004). Disse utspillene kan klassifiseres som konsekvensorientert. Forholdet mellom stat og naturressurser på den ene side, og dialogen mellom Russland og Vesten på den andre, må ses i lys av kalkuleringer av hva som gir den russiske stat, og dermed Putin mest makt, altså et realistisk perspektiv.

En strategisk utskiftning i Gazproms ledelse, overtakelsen av YUKOS, og et generelt økt fokus på naturressursenes strategiske rolle, har blitt observert i Putins presidentkarriere. I følge Kryshantovskayas studie av russlands elite, har Putin innsatt lojale menn, Siloviki (*maktmenn*), i flere av Russlands store selskaper og industrier (The Economist 2007b). Det er med andre ord ikke personer som er ansatt kun på bakgrunn av deres politiske preferanser (eller mangel på sådan), men en kombinasjon av personlige bånd og politisk enighet. Denne maktkonsolideringen i den kommersielle sfære kan forstås som *konsekvensorientert* ved at den bærer preg av å være et ledd i en større maktstrategi.

Vi ser at det ikke bare er den prinsipielle tanken om at russiske selskaper skal ha kontroll over naturressursene, slik identitetsargumentasjonen er forankret i. Mer spesifikt er det et ønske om at det er nettopp Gazprom og Rosneft som skal få oppdrag og kontrollere den russiske energisektoren. Det er til disse to store selskapene Putin har personlig og politisk forhold via ledelsen. En samarbeidsavtale mellom Gazprom og Rosneft signert i november 2006 bidro til at private russiske selskaper vanskelig kan konkurrere mot tungvektene i russisk energipolitikk (Kommersant 2006b). Slike handlinger er uttrykk for samme konsekvensorienterte tendens.

Presidenten har ved flere anledninger brukt *bedriftsøkonomisk* argumentasjon i energipolitiske beslutninger. Putins offisielle begrunnelser i både Ukraina-affæren og Shtokman-beslutningen, kan klassifiseres i den *konsekvens-kommersielle* kategorien. Her fremstiller Putin russisk energipolitikk og Gazprom som forretningsmenn. Utspillene skiller seg fra den maktorienterte konsolideringen nevnt ovenfor, ved at offisielle uttalelser ikke argumenterer i et maktperspektiv, men et markedsperspektiv, slik ledelsen i Gazproms beveggrunn har blitt klassifisert.

Samtidig har Putin selv uttalt seg om den utenrikspolitiske strategiske verdien energisektoren har (se f. eks. Putin 2005). Gazprom blir her et viktig instrument i en utenrikspolitisk sammenheng; både på den internasjonale arena og geopolitisk.

Putin har, fra starten av sin presidentkarriere, fremholdt viktigheten av økonomisk fremgang for at Russland skal forbli en stormakt. Et eksempel er Putins vektlegging av at "en stats styrke på den internasjonale arena ikke lenger er manifestet i militære midler, men i dens økonomiske styrke" (Putin 1999).

Dette er et eksempel på hvordan oppgavens utenrikspolitiske og kommersielle dimensjon går hånd i hånd i Putin retorikk. Av dette følger det en analytisk utfordring å flette fra hverandre den politiske og økonomiske dimensjonen i russisk politikk og tolke dens egentlige motiver.

Putins handlinger og retorikk gjort rede for her bærer preg av instrumentell tankegang, hvor energipolitiske beslutninger blir tatt etter forventninger om måloppnåelse. Det har både blitt pekt på ønsket om personlig makt i Russland og stormaktsambisjoner. Samtidig er den kommersielle linken sentral i Putins offisielle utspill, da beslutninger hevdes å være tatt i bedriftsøkonomisk øyemed. Det er som regel referert til markedslogikk, slik Stern argumenterer for.

Her er det hensiktsmessig å skille mellom ønskede bedriftsøkonomiske konsekvenser, og vektlegging av kommersielle hensyn fordi det fører til makt. Den nye koblingen mellom penger og makt i dagens Russland virker å være essensiell for å forstå dagens energipolitiske beslutninger. Putin som forretningsmann kan forstås ut fra dette nye forholdet mellom penger og politikk.

Ved sammenfiltring av kommersielle, utenriks og nasjonalpolitiske hensyn kan flere russiske aktørers interesser tilfredstilles: Gazproms nedstrømsstrategi og ønske om å være internasjonalt ledende, Kremls stormaktsambisjoner og personlige kommersielle målsetninger hos den nye businesselite.

Det er imidlertid interessant å se på Putins pragmatiske tilnærming ved legitimering av energipolitiske beslutninger. Med en kombinasjon av tåkelegging av motiver og sammenfletting av argumenter, samler Putin Russland og spiller på handlingsrommet han oppnår ved dette.

Legitimering av den overordnede energipolitikken kan ses i lys av en retorikkbasert konsolidering. Putin bygger sin legitimering på den økte russiske selvbevisstheten. Argumentene gjenspeiler målsetninger og forventninger til energiresursenes rolle for Russland. Putin spiller på nasjonalistiske følelser når han bruker gassressursene til å vise handlekraft, ikke bare ovenfor oligarkene, men også for å fremheve forskjeller mellom vestlige og russiske interesser.

Reformperioden på 1990-tallet blir i flere offisielle sammenhenger trukket frem av Putin, som da han uttalte at samme feil som under Jeltsin ikke skulle begås. Eksempel på dette er da han uttalte til Dumaen at: "We can now say today that the period of

erosion of the state is over” (Putin 2001). På denne måten setter han egen politikk i kontrast til kaoset på 1990-tallet. Oppgjøret med 1990-tallets reformer ser ut til å være en sentral faktor i legitimeringen av statens inntreden i energisektoren. Putin har også uttalt at:

”Some, making skilful use of pseudo-democratic rhetoric, would like to return us to the recent past, some in order to once again plunder the nation’s resources with impunity and rob the people and the state, and others in order to deprive our country of its economic and political independence” (Putin 2007).

På denne måten spiller Putin på enigheten om å gjøre det på den russiske måten, som samler beveggrunnen til flere energipolitiske aktører, som Gazprom og Duma. Argumentasjonen treffer også et bredere publikum. Når Putin spiller på nasjonalistiske følelser og den russiske måte, er også den russiske befolkningen en viktig målgruppe. Som vi har sett knyttet et flertall i befolkningen negative assosiasjoner til 1990-tallets politikk, som bidro til at innbyggernes sparepenger og statens rikdommer gikk i lommene til oligarkene og vestlige aktører.

Putin understreker stadig hvor feilaktige vestlige reformer er for det russiske samfunnet: “It would be useless and wrong to try to force artificial ‘standards’ on each other” (Putin 2006b). Til Dumaen har han uttalt at dersom Russland gjør ting på den vestlige måten vil det føre til at Russland mister sin nasjonale identitet (Putin 2007).

Den tilbakeskuende retorikken har også en effekt på Gazprom. Den aktive rollen den russiske stat har inntatt med hensyn til olje- og gassressursene bærer likhetstrekk med hvordan den sovjetiske energisektoren ble drevet. Gazprom har nå fått en sentral rolle i den ”nye” måten å forvalte energiresursene på.

Putins argumentasjon for utviklingen i energipolitikken kan klassifiseres som identitet-kommersiell. Det argumenteres ikke ut fra en profittankegang, og rasjonelle kalkuleringer står ikke sentralt i legitimeringen. Derimot skjer legitimeringen ut fra normative argumenter knyttet til hvilken type ordninger som er best for Russland.

Putin får dermed en interessant rolle mellom de ulike aktørene. Han fremstår med et janusansikt med sin pragmatiske fleksibilitet, ettersom hvilket publikum han henvender seg til. For å forstå Putins tvetydige argumentasjon kan det være nyttig å se på Brunssons vektlegging av hvordan man kan bruke forskjellig retorikk for ulikt publikum. Argumentasjonen tilpasses de ulike aktørenes preferanser.

Putin er dyktig til å samle folket ved å balansere mellom konsekvensorientert og identitetsdrevne argumenter. Dette samspillet har gjort Putins konsolidering vellykket, ikke bare i energisektoren, men i politikken generelt. Konsolideringsprosessen kan forstås ut fra Putins historiske bevisstgjøring, som spiller på russisk selvbevissthet. Det er dermed sannsynlig at Putin argumenterer rasjonelt og maktorientert med konsekvens-kommersiell retorikk til silovikene, ledelsene i Gazprom og Rosneft og andre kommersielle aktører. På den andre siden bruker han en mer identitetsbasert, tradisjonell og nasjonalistisk retorikk til andre aktører, som Dumaen, befolkningen og institusjonen Gazprom.

Veien til enighet om naturressursutnytting: Noen eksempler

Bakgrunnskapitlet pekte på at det har vært interne uenighet om utviklingen av energipolitikken i Russland. Det har ved flere anledninger blitt rettet kritikk mot ineffektiviteten i den russiske energisektoren. German Gref, ministeren for økonomisk utvikling og handel, fremmet forslag om omstrukturering av Gazprom i 2002. Forslaget ble imidlertid ikke godkjent av Putin, som har vært klar på at Gazprom skal forbli som det er. Det har også vært tautrekking mellom mange krefter, både innen regjeringen, i Kreml og i Dumaen om definisjonen av ”strategiske felt” (Kommersant 2005j). Det er Naturressursministeriet, ved Trutnev som har ansvaret for strategiske felt. I utgangspunktet var terskelen for utenlandske selskap tenkt ganske høy, men etter hvert har den blitt betydelig lavere i takt med at ”energi-nasjonalismen” har vokst. De russiske olje- og gasselskapene har vært sterke lobbyister for streng definisjon for å unngå at utenlandske selskaper kommer inn på de store feltene i Russland (Thompson 2006).

Gref, som er kjent for å være blant de mer liberale i Putins regjering, fremstår også i debatten om strategiske felt som en motsats til de nasjonalistiske kreftene. Den siste tiden har det imidlertid ikke vært noen høylytte protester fra Gref, noe som kan tyde på økt konsolidering i maktapparatet.

Den interne debatten om PSA er et eksempel på hvordan konsolidering av ulike interesser i energisektoren har tatt form siden 1990-tallet. Fra at Gazprom og Dumaen var totalt uenige på 1990-tallet, er de i dag helt samkjørte i synet på hvilken rolle PSA skal ha i Russland. Mens Dumaen og kommunistene var forkjempere for innføringen av PSA på 1990-tallet, er det i dag en konstellasjon mellom Dumaen, Kreml og nasjonale selskaper som vil avskaffe systemet. Mens de fleste internasjonale selskaper i dag ønsker PSA, utelukket for eksempel Gazprom selskaper som krevde PSA for Shtokman-utbyggingen. Dette er et eksempel på den større graden av sammenfallende interesser blant de mest sentrale aktørene i energisektoren i dag, i motsetning til på 1990-tallet.

Liberaliseringen som kan observeres i andre sektorer i Russland, gjelder ikke energisektoren. Det er en bred enighet om at en vestlig tilnærming ikke er passende, og det er liten tro på at Russland skal ha en markedsliberalistisk økonomisk tilnærming til olje- og gassressursene.

Denne interne konsolideringen har økt Putins handlingsrom på to måter: For det første har han fått mer *kontroll* over beslutninger ved innsettelse av lojale menn i nøkkelposisjoner. For det andre har sammenfallende syn mellom ulike aktører ført til at det er få interne bremseklosser i Russland. En følge av dette er at politikken blir *slagkraftig* siden flere fraksjoner står sammen om den.

Så langt er argumentasjon og handlinger tolket med et internt fokus. Det er imidlertid slik at energipolitikken gir signaler til vestlige aktører. Dette gjelder både handlinger innad i Russland, samt forhold knyttet til eksport. I det følgende vil analysen fokusere på relasjonene med Vesten og den utenrikspolitiske dimensjonen.

Kommunikasjon og samarbeid med vesten

Dette avsnittet tar for seg signalene som blir sendt til, og mottatt av vestlige aktører, med fokus på EU. Når Putin forklarer retningen i energipolitikken bærer argumentasjonen ofte preg av generelle uttalelser og tåkelagte motiver, som gir stort rom for tolkninger.

Jeg vil vise at tydeliggjøring av skillet mellom hva som er en intern dialog, og hva som er myntet på EU, er hensiktsmessig for å forstå Putins retorikk og motiver. Putins vellykkede konsolideringsprosess gjør den helhetlige politikken mer slagkraftig. Kapitlet vil nå gjøre rede for hvordan sentralisering i Russland har ført med seg noen ”bivirkninger”, som ikke er tilsiktet.

Jeg vil se nærmere på Russlands forretningstilnærming med hensyn til valg av iverksettende tiltak, dialogorientering og evne til å forutse konsekvenser utenfor egne landegrenser. Avsnittet vil avsluttes med se på forståelsen av russisk energipolitikk i Vesten, som også bør ses i lys av vestlige aktørers ståsted og interesser.

Valg av forretningstilnærming og dialog med vestlige aktører

De fleste politikere benytter seg av retoriske utsagn til ulikt publikum. Valg av virkemidler kan imidlertid blottlegge det virkelige verdigrunnlaget. Virkemidlene russerne anvender for å iverksette politikken ser ut til å utgjøre en forstyrrende faktor i energidialogen med Vesten.

Hvis man tar utviklingen i energisektoren, og Russlands rolle som energieksportør i betraktning, er ønsket om kontroll over egne naturressurser forståelig.

Ryan, CEO i Deutsche UFG hevder imidlertid at Russland “må være mer forsiktige og mer klare i signalene de sender” (St. Petersburg Times 2006). Videre har Russlands forutsigbarhet, stabilitet med hensyn til regler, gjennomsiktighet og troverdighet blitt opplevd som redusert blant vestlige aktører.

Som vi også har sett virker det som om russerne fokuserer lite på dialog, og de signalene valg av virkemidler kan gi til Vesten. I Ukraina-affæren så vi hvordan

stopping av gassen var et virkemiddel for at ukrainske myndigheter skulle godta en prisøkning. I etterkant av Shtokman-beslutningen følte internasjonale selskaper seg snytt og var forvirret, da en tett dialog gjennom flere år raskt ble avbrutt, uten et offisielt sluttbrev. I Sakhalin var målet å kaste ut Shell og sikre Gazprom majoritetsandel i prosjektet. Hvordan dette ble oppnådd, var ikke like sentralt i beslutningsprosessen. Vi så hvordan det foregikk en utprøving av ulike metoder for å få Shell ut av prosjektet høsten 2006. Dette representerer en forretningstilnærming som er vanskelig å forstå for vestlige aktører.

Det er imidlertid ikke bare i energipolitikken slike tilnærminger til problemløsning brukes i russisk beslutningstaking. Boikott av polsk kjøtt og georgisk vin minner også om slik testing av alternativer for å oppnå ønskede mål.

En åpenbar konsekvens av å teste slike virkemidler, er at russerne mottar sterke reaksjoner fra Vesten, fordi disse virkemidlene strider mot vestlige markedsliberalistiske verdier og hva som er aksepterte forretningsmetoder.

Dette kan forstås som en grunnleggende uenighet mellom vestlig og russisk oppfatning av *business*. Det kan virke som at business i Russland betyr at man argumenterer ut fra bedriftsøkonomiske interesser. Man er mindre opptatt av andre temaer som er viktig i Vesten, der noen rammevilkår styrer markedet; kontrakter, frikonkurranse, like vilkår, beskyttet eiendomsrett og rett til lik informasjon. I en markedsøkonomi vil også omdømme, forutsigbarhet og troverdighet være essensielle faktorer for å få tillit av kundene. Da Gazprom ble spurt om hva de trodde de tidligere involverte selskapene syntes om Shtokman-beslutningen svarte de; "That's business".

Å kombinere det vi vet om det russiske beslutningssystemet, med observasjoner om deres valg av virkemidler, kan bidra til en bedre forståelse av energipolitikken.

Det vi kan si ganske sikkert om russisk beslutningstaking er at Putin ser ut til å ha kontroll over strategiske beslutninger. Andre aktører blir imidlertid brukt til å finne veien til beslutningsmålet, dvs. valg av virkemidler. Det var for eksempel ulike ministerier som fikk oppgaven med å finne virkemidlene for å realisere målet med

Sakhalin-prosjektet. Denne delegeringen førte til at Sakhalin Energy på et tidspunkt hadde tre anklager mot seg.

Vi har sett at flere observatører hevder at pendelen svinger tilbake under Putin. Trenin og Lo (2005) hevder dagens beslutningssystem har flere likhetstrekk med det sovjetiske. Jeg har fremhevet at Gazprom som institusjon bærer preg av organisering og handlingsmønster med røtter i sovjettiden. Gustafson (1989) mener det er noen å lære av å se på sentraliserte beslutningssystem og vektlegger hvordan sovjetsystemet skapte utfordringer for politikkutforming på ulike nivåer. For det første hevder han at de som fattet beslutningene sitter med ufullstendig informasjon. For det andre genererer kommandosystem irrasjonelle insentiver og konflikter som må håndteres gjennom administrativt press eller forhandlinger. Dette fører videre til en tredje svakhet, som er at planlegging ikke nødvendigvis fører frem i tråd med intensjonene, da informasjonen går gjennom mange ledd før den kommer til de som faktisk utfører (Gustafson 1989:10). Disse utfordringene kan tenkes å være gjeldene i dagens Russland også.

Det at Putin har spilt på de nasjonalistiske strengene har en bieffekt ved at det åpner for beslutninger basert på tradisjonelle handlingsmønstre, der aktørene tar beslutninger på bakgrunn av ryggmargsrefleks heller enn fastlagt politikk. Putin er selv klar over dette, og har uttrykt misnøye med det: ” [t]he current functions of the state mechanism are not adapted to solving strategic tasks” (Putin 2002). Videre understreket han at “Enterprises have been privatized to a significant degree, but the old habits of management have remained”.

Delegeringen av valg av virkemiddel kan føre til at aktører bruker sin ryggmarksrefleks i søken etter løsninger. Det er svake tradisjoner i Russland hva angår markedsliberalistiske normer. Virkemidler som ikke tar hensyn til ”fair business” kan føre til utilsiktede reaksjoner i Vesten. En ”passende” handling hos mange russiske aktører vil i motsetning til flere vestlige aktører ikke være i tråd med markedsnormer.

Moe (2006) peker på at russiske beslutningstakere anser kostnadene ved å gå bort fra tidligere erklæringer og kontrakter som små. Det virker som om russiske beslutningstakere ikke er så opptatt av signaleffektene som gis til Vesten, og reaksjoner på disse. I valg av virkemidler ser man at Russland jobber ut fra et verdigrunnlag som i flere tilfeller er uforenelig med vestlige normer for tilnærming til business.

En annen bivirkning av konsolideringsprosessen er at større oppslutning om hvilken vei Russland skal gå, kan påvirke kvaliteten på beslutninger negativt. Det kan tenkes at manglende bremsklosser i dagens Russland fører til valg av virkemidler som ikke er mest hensiktsmessig for å oppnå det endelige målet. Det er heller ikke usannsynlig at sammenfall av interesser, som analysen tidligere har presentert, fører til en overfokusering og overentusiasme for å oppnå målene. Et mål som i dag virker å overskygge andre alternativer er å gjøre det på den russiske måten; et mål som henger sammen med den økte russiske selvbevisstheden.

Kommunikasjon og omdømme- hvem er tiltenkt publikum?

Vi har sett Putins pragmatiske holdning til legitimeringen av beslutninger innad i Russland. Oppgaven argumenterer for at den interne dialogen som pågår i Russland er sentral for å forstå utviklingen i energisektoren. Samtidig er det viktig å skille mellom intern dialog og den kommunikasjonen som bevisst rettes mot vestlige aktører.

Som svar på kritikken mot en mer offensiv utenrikspolitikk har Putin uttalt at “Vi skal ikke jobbe mot amerikanske interesser, men vi skal ivareta våre interesser ved å ta hensyn til våre partners interesser. Dette fungerer godt dersom vår interesser blir tatt hensyn til” (Putin 2006a). Putin har også publisert et brev i Financial Times med tittelen ”Europa har ingenting å frykte”, der han forsøker å roe ned Vesten (Putin 2006b).

I energipolitisk internasjonal sammenheng uttrykker Putin at Russland er en troverdig energiforsyner, og nekter for at energi blir brukt som våpen. Den interne dialogen

under Putin bærer imidlertid preg av at ”politikken” definerer ”butikken”, og er maktorientert. I forlengelsen av dette er det hensiktsmessig å stille spørsmålet om hva som oppleves som internt anliggende og hva som anses som internasjonalt av russiske beslutningstakere.

Thompson (2006) fremhever at for å skjønne Russlands politikk mot tidligere Sovjetstater, kan det være fruktbart å minnes ideen om at dette blir sett på som ”familieanliggende”, noe som kan være vanskelig å forstå for vestlige ”utenforstående”. I Ukraina-affæren var signalene sannsynligvis rettet mot den interne dialogen i Russland og Ukraina, som av flere beslutningstakere i Russland blir ansett som en del av hjemmemarkedet. Selv om handlingene sannsynligvis i større grad henvendte seg til den interne dialogen tolkes de ikke denne konteksten i Vesten.

Beslutninger mot statene i den tradisjonelle innflytelsessfæren, kan ses som en del av den interne dialogen som har vært viktig i Putins konsolideringsprosess. Det historiske og kulturelle forholdet til Ukraina er en del av Russlands identitet. En mer pågående politikk i regionen kan dermed forstås som et forsvar av denne identiteten, som trues av EUs og NATOs tilstedeværelse i Russlands innflytelsessfære. Energipolitikken rettet mot naboland kan i denne forstand klassifiseres som identitetsbasert.

EU oppfattes ikke nødvendigvis som publikum når Russland beslutter atferd rettet mot stater i den tradisjonelle innflytelsessfære, noe som vil si at signalene ikke er tiltenkt det vest-europeiske og amerikanske publikum. I tilfellet med Ukraina utviklet imidlertid prosessen seg til å bli en dialog med EU.

Fra Russlands side tyder dette på en manglende evne til å beregne effekten av sine budskap utenfor Russlands grenser. Dersom EUs respons er tatt med i kalkuleringene tyder det på en manglende fingerspissfølelse for hvordan reaksjonene blir. Selv om ikke russerne uttrykker det når beslutninger tas, blir det i etterkant brukt ressurser på å ”berolige” gjennom å reformulere til argumentasjon som er mer spiselige for vestlige

aktører. Hva som blir definert som "hjemme" er sentralt for å forstå når Russland skal forstås av Vesten.

Putins janusansikt blir tydelig på den internasjonale arena, med en tvetydighet knyttet til økonomiske og politiske motiver. Selv om energipolitikkens tvetydighet også er observert innad i Russland, har vi sett at ulike aktører i Russland ønsker det samme, bare ut fra noe ulik argumentasjon. Putin har gjenopptatt kontrollen over pressedekningen i Russland, og det er få kritiske røster knyttet til koblingen mellom politikk og penger. Problemet oppstår når et annet publikum enn det uttalelsen er myntet på leser uttalelsen og tolker den fra eget ståsted.

Kimer til en mangelfull dialog, interessekonflikter og misforståelse

Denne oppgaven har omhandlet russisk beslutningstaking og perspektiver på naturressursutnyttning. Det er imidlertid slik at russisk politikk også er påvirket av andre *eksterne* aktørers atferd.

Putin ønsker bedre ivaretagelse av russiske interesser i dialogen med vestlige aktører. Dette har vært et sentralt tema i energidebatten, der interessekonfliktene mellom Russland og henholdsvis EU og USA er store på grunn av de sistnevntes importavhengighet.

Ukrainas atferd i dialogen med Russland er heller ikke i tråd med vestlig forretningstilnærming, med tanke på tapping av gass de ikke hadde kjøpt, slik vi så i et nærmere innblikk i konflikten i 2005/ 2006.

De internasjonale selskapene snakker ikke åpent om beslutningsprosesser med russerne, fordi de ser på det russiske markedet som for viktig og kommersielt interessant. Man ønsker ikke å ødelegge for seg selv ved å snakke for åpent om noe som kan snu igjen. Dette skjedde i Shtokman, hvor Total og StatoilHydro nå har fått henholdsvis 25 og 24 prosent eierandel i det gigantiske gassfeltet.

Russlands raske beslutninger, hevder Thompson (2006), bør ses i lys av at "the strong man's decision", som historisk har kjennetegnet russiske ledere. Dette gjelder

imidlertid ikke bare i forhold til utenlandske selskaper og stater. Putins snuoperasjon om gassrørutbygging ved innsjøen Baikal er også et eksempel hvor kontrabeskjeder kommer i siste liten.

Samtidig som selskaper sier at det er kommersielt og politisk risikabelt å operere i Russland (Gabrielsen 2006), og ikke er fornøyd med metodene som blir brukt, bidrar de ikke til en åpen dialog om prosessen slik at utviklingen i russisk energipolitikk bedre kan forstås.

Den økonomiske fremgangen har gjort Russland mer selvstendig, og selvbevisstheten har økt. I tillegg har Putins vellykkede konsolidering gjort at energipolitikken ser annerledes ut i dag. Det vil imidlertid alltid være et asymmetrisk forhold mellom EU og Russland fordi EU er importør og Russland eksportør. En viktig interesseforskjell mellom EU og Russland er at EU ønsker mange kjøpere for å sikre konkurranse ønsker Russland en sterkest mulig markedsposisjon. EU og importavhengige stater, som Tyskland og Polen, har også sine agendaer og egne interesser å beskytte.

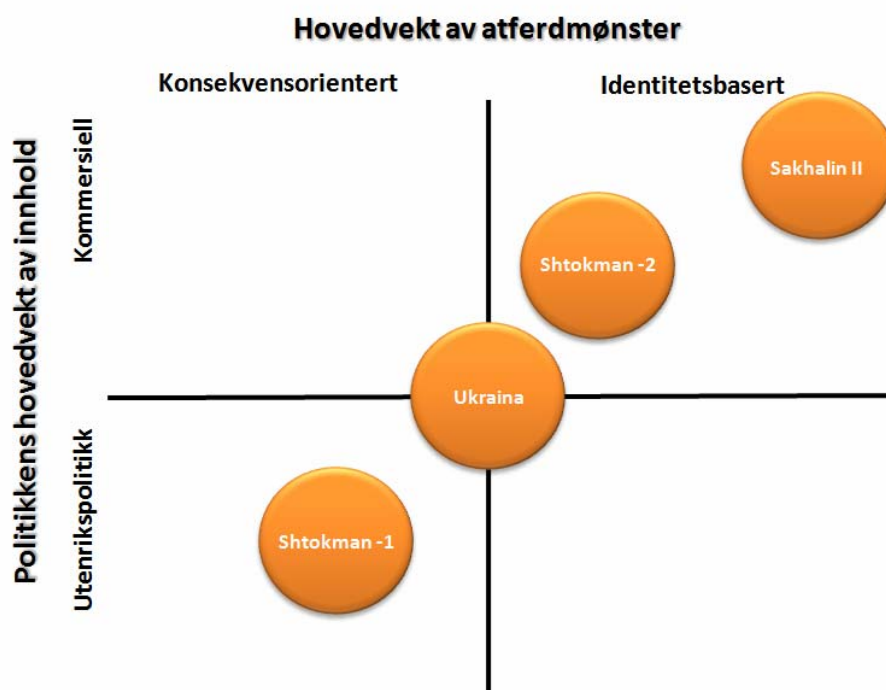
Spesielt i tider med høy pris og lav forsyningssikkerhet vil slike interesserkonflikter være større. Mankoff (2006) hevder at “No matter who is in power in Moscow or Washington, U.S -Russian relations will remain complicated simply by virtue of the size and scope of both countries interests” og videre at “A healthy dose of realism on both sides will go a long way toward keeping that complexity from shading into hospitality.

I tillegg til ulike interesser og kommunikasjonssvikt blir energisamarbeidet ytterligere asymmetrisk ved at EU er dialogorientert, mens Russland har en mer handlingsorientert atferd. EU planlegger nå å bruke WTO-forhandlinger for å få Russland til å spille mer etter de vestlige ”forretningsreglene”. Nok en gang tilnærmer EU seg Russland med dialogorientering, mens de venter på neste trekk fra russerne.

7.3 Strategiske case og beslutningstakeres handlingsmønster

Jeg vil nå benytte analysen av helhetsbildet av russisk energipolitikk på casene og vil kort kommentere hvordan de kan klassifiseres i modellen.

Slik de analytiske kategoriene er operasjonalisert vil jeg argumentere for at oppgavens tre strategiske case fordeler seg som følgende:



Ukraina

Det kompliserte bakteppet for den endelige beslutningen, beskrevet i kapittel 5, er sentralt for å forstå hvordan casen har komponenter av både identitetslogikk og konsekvenstankegang i tillegg til utenrikspolitiske og kommersielle drivkrefter. Jeg vil nå vise hvordan sammenblandingen av beveggrunn kan belyse den russiske beslutningstakingen om å stoppe gassen 1. januar 2006.

I tråd med Gazproms nedstrømsstrategi, var ønske om eierskap i ukrainske energimidler sentralt i energidialogen mellom nabolandet. Dette var et ønske som

måtte skrinlegges etter maktskiftet i Ukraina i februar 2005. Beslutningen om å øke eksportprisene kan forstås som *konsekvens-kommersiell* ved at det ville føre til økte inntekter. I tillegg kan økningen i pris, etterfulgt av gass-stopp, ses som et incentiv fra russisk side for å den ukrainske regjering til å ombestemme seg mht. konsortium-planene.

Forhandlingene som pågikk i 2005 må ses i sammenheng med historiske handlingsmønstre som er utviklet over en årrekke gjennom Kremles nøkkelrolle i ukrainsk energiforsyning. Den historiske referanserammen for Russlands tilnærming til forhandlingen med Ukraina har dermed også elementer av identitetsbasert-kommersiell handlingslogikk. Utgangspunktet for konsortium-planene var at Ukraina fortsatt skulle få rimelig gass, mot at Gazprom skulle få eiendeler i deres gasstransportsystem. Kobling mellom den markedsorienterte og tradisjonelle tilnærmingen til energipolitiske spørsmål har mest sannsynlig forsterket hverandre, og førte til at Russland besluttet å stoppe gassen 1.januar 2006.

Den ukrainske revolusjonen og påfølgende regjeringsskifte er også et vendepunkt for den overordnede politiske dialogen mellom Ukraina og Russland. Russland, åpenbart skuffet over at Jusjtsjenko ble valgt som president, så hvordan det politiske klimaet endret seg. Det er sannsynlig at en utenrikspolitisk komponent styrker kraften og tidspunktet for beslutningen om å stenge gassforsyningene. Dette tyder på en sanksjonsbasert handling, og dermed en *konsekvens-utenrikspolitisk* beslutning, som var rettet mot den vestlig-vendte politiske trenden i Ukraina.

Beslutningen var mest sannsynlig rettet mot Ukraina, og som symbolsk advarsel til andre CIS land med tilsvarende gassavtaler. For å forstå de kulturelle og politiske aspektene i beslutningen er også den iboende identiteten knyttet til en tradisjonell imperietankegang hos russiske beslutningstakere. Ukraina er en viktig brikke sentralt for å forstå denne *identitet-utenrikspolitiske* beveggrunnen. Observasjonen om at 'hva gjelder Russlands tradisjonelle innflytelsessfære er deres anliggende', og skillet mellom hva som er ansett som internt og internasjonalt hos russiske beslutningstakere understøtter den identitet-utenrikspolitiske klassifiseringen. Realpolitikk og

imperietankegangen har mest sannsynlig spilt sammen og forsterket hverandre i beslutningen knyttet til Ukraina-affæren i 2005/2006.

Casen om Ukraina affæren er derfor et eksempel på hvordan en beslutning kan inneha flere dimensjoner og hvor aktørenes beveggrunn både er rasjonelle og identitetsbefestet og klassifiseres i midten i den analytiske modellen. Konsolideringen av perspektiver om energiressursutnytting og hvilken vei Russland kan belyse hvordan denne sammenkoblingen av argumenter kan spille inn på en beslutning.

Shtokman-beslutningene

Jeg skilte i casekapitlet mellom to komponenter i Shtokman-beslutningen; omdirigeringen av gassen (1) og beslutningen om at Gazprom skulle ha 100% eierskap i feltet (2). Jeg vil nå vise hvordan disse to beslutningene klassifiseres i ulike kategorier og peker på fokuset på utenrikspolitikk på den ene siden og Gazproms institusjonelle preferanser på den andre. Med dette mener jeg ikke at de representerer to uavhengige beslutninger, men at beveggrunnen tolkes som ulikt i de to komponentene i beslutningen.

Shtokman-1 (omdirigering av gassen til Europa)

Shtokman-1 synes å ha en betydelig utenrikskomponent. Beslutningen om å omdirigere gassen til Tyskland virket som en "hastesak" for at Putin skulle ha et gunstig forslag å komme med i forbindelse med besøket til Merkel i slutten av september. Dette er eksempel på fokuset på høypolitikk, og konsekvens-utenrikspolitisk beveggrunn.

Sommeren 2006 var preget av uoverensstemmelser mellom Russland og USA, og Shtokman hadde vært selve symbolet på den tette energidialogen mellom stormaktene på slutten av 1990-tallet. Beslutningen bærer preg av å være en konsekvens-utenrikspolitisk handling, der beslutningen skulle sjokkere og sanksjonere USAs utenriks- og økonomiske politikk mot Russland. Samtidig, og sannsynligvis viktigst, kunne Putin komme i en enda tettere dialog med Tyskland. Det har også blitt pekt på

at "Shtokman-frieriet" til Tyskland kunne skape splittelse i EU, og deres felles energipolitikk.

Samtidig er det et element som må forstås som identitetsbasert-utenrikspolitisk logikk, og det er måten beslutningen er fattet på. Ved at energiministeren ikke fikk vite om beslutningen før det ble kjent i media tyder på at dette var en rask beslutning av Putin. Dette eksemplifiserer hvordan brå vendinger kommer til uttrykk i russisk beslutningstaking, og at en sentralisering av makten gir utfordringer knyttet til kommunikasjon mellom involverte parter. Sammenkoblingen mellom business og politikk blir synliggjort i Shtokman-1 beslutningen og er et eksempel på at beslutninger ikke kan isoleres fra politiske føringer

Shtokman-2 (Gazprom utvikler feltet som 100% eier)

Beslutningen om å kaste ut de internasjonale selskapene fra finalen om eiendeler i gassfeltet, bærer preg av identitetsbasert handlingsmønster. Gazprom har drevet aktiv lobbyvirksomhet for å forsvare sine interesser. Det er liten tvil om at Gazprom har et iboende ønske om å eie større prosjekter selv. Dette er på tross av at Gazprom aldri har administrert et så stort prosjekt med betydelige teknologiske utfordringer. Gazproms institusjonelle interesser ble ivaretatt i Shtokman-beslutningen, noe som kan ses i sammenheng med den stadig voksende følelsen av at Gazprom klarer dette selv, gjennom en russisk måte å gjøre det på. Sovjetisk handlingsmønster knyttet til Gustafsons observasjoner om en sterk og stolt kultur ser ut til å fortsatt være gjeldene. Samtidig kan beslutningen være i tråd med et ønske om å utsette prosjektet, for å få mer fokus og investeringsmidler til Jamal.

Sakhalin II

Sakhalin har ingen direkte utenrikspolitiske komponenter. Beslutningen handlet i stor grad om å revidere produktdelingsavtaler som ble inngått på 1990-tallet. Beslutningsgrunnlaget handlet om å få kontroll over egne energiresurser, og har et kommersielt innhold. Det unike med denne casen er at metodene som brukes i

prosessen for å få økt kontroll over naturressursene kommer mer tydelig frem enn i de andre casene. Prosessen og argumentene gjenspeiler en identitetspreget beveggrunn.

Troen på Gazprom som selskap kommer også til uttrykk i beslutningen om Sakhalin II-prosjektet. Argumentene spilte ikke bare på at det var økonomisk hensiktsmessig at Gazprom skulle ta del i prosjektet, men også at de ville gjøre en bedre jobb, og mer miljøvennlig enn vestlige selskaper. Gazprom hadde tidligere ikke hatt interesse av å eierandel i prosjektet. Måten å tilnærme seg målet er preget av en identitetsorientert handlingslogikk der prosessen var preget av prøving av alternativer. Målet om å få Gazprom inn i Sakhalin II virket å overskygge løsninger som på lenger sikt kunne fremstilt Russland som en mer troverdig businesspartner.

Prosessen som bærer preg av raske beslutninger, kombinert med lite respekt for bindende kontrakter, blir i kontrast med hva som vestlige aktører oppfatter som en troverdig forretningspartner. Sakhalin-casen fremstår på denne måten som det mest rendyrkede, som identitetsbasert-kommersielt atferdsmønster.

Diskusjonen i lys av klassifiseringsmodellen, slik kategoriene er operasjonalisert, har vist at casene kan forstås som en sammenblanding, ikke bare av politiske spenninger, men også aktørenes beveggrunn. Hovedvekten fortoner seg imidlertid noe ulikt.

8. Avslutning: Russisk perspektiv for gassressursutnytting: politikk eller butikk?

Målet med oppgaven har vært å vise hvilke perspektiver russiske beslutningsaktører har for landets energiresurser, og hvordan aktørenes beveggrunn kan tolkes.

Utgangspunktet for oppgaven var hvordan Putins energipolitikk har skapt en generisk usikkerhet hos vestlige aktører knyttet til hva Russland ønsker å oppnå med sin posisjon som energieksporør. Jeg har vist hvordan Putin har fremstått med et janusansikt på den internasjonale arena, med fokus på rollen som forretningsmann, parallelt med en mer pågående utenrikspolitisk tilnærming til omverden. Analysen har tolket russiske beslutningstakers beveggrunn ut fra en utledet klassifiseringsmodell.

Analysen har hatt en skrittvis tilnærming til problemstillingen. Første trinn var å studere de tre strategiske casene Ukraina-affæren, Shtokman-forhandlingen, og Sakhalin-beslutningen. Kapitlet viste at beslutningene i ulik grad hadde en sammenblanding av kommersielt og utenrikspolitisk innhold. Kapitlet ga et innblikk i beslutningstakernes nære kontekst, og hvordan beslutningsprosessene har foregått.

Andre trinn i analysen så nærmere på politisk kultur og tydeliggjøring av historiske og institusjonelle løpestrenger. Det ble pekt på at handlingsmønstre som var gjeldene i den sovjetiske energisektoren preget Gazprom som institusjon på 1990-tallet. Kapitlet viste også hvordan en utbredt negativ oppfatning av markedsreformer kan forstås i lys av lovløshetene og privatiseringsprosessene på 1990-tallet, som førte til at Russlands rikdommer ble lagt i noen få personers hender og internasjonale energiselskaper.

I analysens tredje trinn var fokuset på Putins russisk energipolitikk som helhet. Klassifiseringsmodellen synliggjorde at det finnes ulike innfallsvinkler til forståelsen av russisk beslutningstaking om gassressursene. Det ble pekt på ulike perspektiver

russiske beslutningsaktører har for landets ressurser, og hvordan Putin manøvrerer, og spiller på sammenfallet i aktørenes preferanser om hvilken vei Russland skal gå.

Oppgavens bidrag: Rusisk energipolitikk preget av en indre logikk

Jeg vil nå presentere oppgavens konklusjoner med hensyn til forståelse av utviklingen i russisk energipolitikk.

Jeg valgte å angripe analysen av Russlands flerdimensjonelle energipolitikk ved å utlede en modell som kombinerer spørsmålet om russisk energipolitikk har et kommersielt eller utenrikspolitisk innhold på den ene siden, og på den andre siden March og Olsens atferdsmodeller, som belyser hvorvidt beslutningene er tatt ut fra et konsekvensorientert eller identitetsbasert grunnlag.

Den analytiske modellen har bidratt til å sette debatten om russisk energipolitikk i system. Ved å anvende oppgavens modell for å diskutere russiske beslutningstakers beveggrunn, har kompleksiteten i russisk energipolitikk blitt tydeliggjort. Oppgaven har bidratt til å nyansere debatten, som i media har vært preget av et ensidig fokus på energiressursene som utenrikspolitisk våpen.

Oppgaven har satt søkelys på den interne dialogen om energiressursene, og har pekt på at energipolitikken i stor grad er preget av en indre logikk. Beslutningsaktører i Russland har ulike perspektiver og interesser i energisektoren. Analysen har imidlertid vist en intern enighet om "hvilken vei Russland skal gå". Denne enigheten har blitt knyttet til Putins konsolideringsprosess, og hvordan denne har gjort sitt utslag i energipolitikken.

Videre har skillet mellom maktkonsolidering og legitimering av budskap blitt synliggjort. Putins maktkonsolidering og statens økte inntreden i energisektoren bærer preg av å være profittrevet, mens legitimeringen av politikkenes retning ser ut til å spille på den økte russiske selvbevisstheten. Brunssons modell har bidratt med å peke på hvordan Putin tilpasser argumentasjon til ulikt publikum. Dette forsterker inntrykket av Putins janusansikt.

Flere observatører har understreket faren ved å generalisere fra enkeltbeslutninger til å si noe helhetlig om utviklingen i russisk energipolitikk. Oppgaven har bidratt med en tydeliggjøring av dette, ved at de strategiske casene fordelte seg spredt i firefeltsmatrisen. I russisk energipolitikk kan noen paradoksale spenninger observeres, som ikke kommer til uttrykk uten å fokusere på helheten. Det er med andre ord så store variasjoner i russisk energipolitikk at resultatet avhenger av hvilken beslutning som analyseres. Ved å fokusere på kun en begivenhet kan man komme på villspor i det heterogene beslutningsbildet. I noen tilfeller slår noen spenninger kraftigere ut, slik tilfellet var i Sakhalin-prosjektet.

Er modellen fruktbar for å tolke russisk energipolitikk?

Jeg mener firefeltsmatrisen belyser ulike dimensjoner av russisk energipolitikk på en fruktbar måte. Analysen har imidlertid pekt på sammenkoblinger som ikke kommer frem i modellen, men som det har blitt pekt på underveis. For det første kan sammenflettingen av den kommersielle og utenrikspolitiske dimensjonen, som ble observert i casekapitlet, ses i lys av at Putins utenrikspolitiske strategi som nettopp beror på denne sammenkoblingen. Det er også vist at den kommersielle dimensjonen blir vektlagt internt i Putins Russland, med en sterk sammenkobling mellom stat og business.

Selv om det har blitt pekt på tendensen til at Putins politikk kan illustreres med en pendel som svinger tilbake til sovjetiske handlingsmønstre, er penger i dag koblet til makt på en måte som ikke var tilfellet i Sovjettiden. Nye konstellasjoner mellom politikk og butikk gjør situasjonen uoversiktlig, og analytisk utfordrende å tolke. For å forstå russisk energipolitikk er det derfor sentralt å skjønne det politiske for å si noe om det kommersielle.

Modellens andre akse, atferdsmønstre, er også preget av sammenblanding. March og Olsens atferdsmodeller "logic of consequences" og "logic of appropriateness" har således vist seg å ha en supplerende fruktbarhet i forståelsen av russisk energipolitikk.

Det er flere metodiske utfordringer ved analyseringen av russisk energipolitikk.

En utfordring er usikkerheten knyttet til tolkingen av utsagn og handlinger, da de preges av å være tvetydige. Utfordringen ligger også i at det er mangel på informasjon om oppgavens problemstilling. Dette er både fordi det er ferske hendelser som analyseres, men også fordi det er mangel på informasjon om energisektoren generelt, og om ”hvem som bestemmer hva” i Russland spesielt. En annen metodisk utfordring knyttet til konklusjonenes reliabilitet og validitet, er at det kan finnes beslutninger og utsagn som kunne belyst problemstillingen, som ikke er inkludert i analysen. Oppgavens operasjonaliseringer og kontekstforståelse kan imidlertid bøte for metodiske fallgruver i den grad det er mulig.

For at klassifiseringsmodellen i seg selv skal være et godt analytisk verktøy kreves imidlertid en mer tydelig operasjonalisering og klargjøring av kategoriene, enn hva denne oppgaven har oppnådd. Modellen har klassifisert noen av beslutningsaktørenes hovedvekt av beveggrunn. Utfordringen med å klassifisere aktørers beveggrunn på et generelt grunnlag, er imidlertid at den fremstår som saksavhengig, som energipolitikken som helhet fremstår som i dag.

Grunnholdninger

I løpet av de siste årene har energidialogen endret seg og det er i dag nye vilkår samarbeidet mellom Russland og vestlige aktører behviler seg på.

Den interne dialogen og den økte selvbevisstheten i Russland må tas i betraktning for å forstå Russlands endrede holdning til omverden. Russlands rolle på den internasjonale arena endret seg ved at landet er energieksportør i en verden med stort energibehov og økt fokus på energisikkerhet. Sammenlignet med 1990-tallet, har dermed Russland en sterkere posisjon som premissleverandør.

I samhandling med Vesten stilles det dermed nye krav til vestlige aktører, for å lese og forstå russerne, og se situasjonen med deres øyne.

Det har i oppgaven blitt pekt på at kommunikasjonsmønsteret mellom Russland og EU har vært asymmetrisk. For eksempel er Russlands beslutninger mot CIS ikke nødvendigvis myntet på EU og vestlige aktører. Det er en utfordring når EU tolker beslutningene ut fra eget ståsted og preferanser. Dette tyder videre på en manglende fingerspissfølelse hos russiske beslutningstakere med hensyn til hvilke signaler EU mottar.

Dette kan forstås som en grunnleggende uenighet mellom vestlig og russiske oppfattning av *business*. Det har blitt pekt på at russerne anser kostnadene ved å gå bort fra tidligere erklæringer som små. Videre synes ikke markedsnormer og dialog å prioriteres dersom høypolitikk kommer inn i bildet, slik vi så var tilfellet i Shtokman.

Mange av forklaringselementene har ikke bare med selve saken å gjøre. I Ukraina-affæren handlet det ikke bare om eksportpriser, og i Sakhalin handlet det ikke bare om miljø. Det ser ut til å være en rekke spørsmål man må stille seg for å forstå russisk beslutningstaking. Rådende politiske trender i den interne dialogen, og hvem er beslutningen er myntet på ser ut til å være sentralt for å forstå russisk handlings- og uttrykksmåte. Raske beslutninger og "tilfeldige" forretningsmetoder ser dermed ut til å prege russisk beslutningstaking.

Oppgavens fokus har vært å forklare beslutninger tatt frem til 2007. Shtokman-forhandlingene har for eksempel tatt en ny vending de siste månedene, og siste ord er enda ikke sagt i flere av forholdene som er beskrevet i oppgaven.

Slik det ser ut i dag har Putin en bred forankring i sin politiske retning om hvilken vei Russland skal gå. Putins popularitet må også ses i lys av den økonomiske veksten i Russland. Det er imidlertid ikke gitt at oljeprisen holder seg så høy som den er i dag.

Videre blir det interessant å følge utviklingen i energipolitikken etter presidentvalget i 2008. Det kan hende den vellykkede konsolideringsprosessen blir testet ut med en ny president. Det er også et spørsmål om hvor langt pendelen kommer til å svinge tilbake. Konsolideringsprosessen har ikke bare hatt innvirkning på energipolitikken

retning, men også på dens slagkraft. Sterke nasjonalistiske krefter kan ta overhånd og svinge pendelen lenger tilbake enn hva som er Putins intensjon.

Den videre politiske utvikling vil også ha stor betydning for hvordan EU og vestlige aktører vil tilnærme seg Russlands rolle som internasjonal premissleverandør.

Kildeliste

Adomeit, Hannes og Anders Åslund (red) (2005). "*Russia versus the United States and Europe – or "Strategic Triangle"?*" Moskva: Moscow Carnegie Center, s. 65–94. URL:
www.carnegie.ru/en/pubs/books/9479RussiaGMF_end_Carnegie.pdf
(28.10.2007)

Aftenposten (2006) "WTO- medlemskap i bytte mot gass" 12.07.2006
<http://e24.no/utenriks/article1384876.ece> (25.08.2006)

Andersen, Ib (1990) "*Valg af organisasjons- sociologiske metoder- et kombinasjonsperspektiv*". København: Samfundslitteratur

Andersen, Svein S. (1997). "*Case- studier og generalisering. Forskningsstrategi og design*". Bergen. Fagbokforlaget

Andersen, Svein S. (2006a) "*Kampene om energimarkedene i EU- repolitisering og differensiert markedsbygging*". Article in "MAGMA". Norwegian Journal of Economy and Leadership. 05/06 2006.

Andersen, Svein S. (2006b). "*The Institutionalization of a Meta-order: The energy Charter Negotiations*". Utkast fra juni 2006, utlevert til student.

BBC (2006) "*Sakhalin gas-project under fire*" 05.09.2006 URL:
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/5315850.stm>(27.11.2006)

Bradshaw, Michael (2003) "*Prospects for Oil and Gas Exports to Northeast Asia from Siberia and the Russian Far East, with a particular focus on Sakhalin*" i Sibirica: Vol.3.nr.1, 2003 s.64-86

Bradshaw, Michael (2006) ”*Sakhalin-II in the Firing Line: State Control, Environmental Impacts and the Future of Foreign Investments in Russia’s Oil and Gas Industry*” i Russian Analytical Digest nr.8.2006

Brunsson, Nils (1989) ”*The Irrational Organization. Irrationality as a Basis for Organizational Action and Change*”. Chichester:John Wiley and Sons.

Buzan, Barry m.fl. (1998) ”*Security. A New Framework for Analysis*”. Rienner.

Caplex.no (2006) URL: www.caplex.no (28.10.2007)

Christensen, Tom m.fl (2004) ”*Organisasjonsteori for offentlig sektor. Instrument, kultur og myte*” Oslo:Universitetsforlaget

Christensen, Tom og Kjell Arne Røvik (1999): ”The Ambiguity of Appropriateness” kap 8 i Egeberg, Morten og Per Lægreid (red.)”*Organizing Political Institutions*”. Oslo:Universitetsforlaget.

Dagens Næringsliv (2006) ”*Gazprom bekrefter Shtokman- slutt*” 24.10.2006 URL: http://www.dn.no/forsiden/energi/article905561.ece?WT.mc_id=dn_nyhetsbr ev(30.10.2006)

Det Hvite Hus (2006) Pressemelding i forbindelse med NATO-konferanse i Vilnius, 4.mai 2006.
URL:<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/05/20060504-1.html>(16.09.2007)

EU (2001) Referat fra møte mellom EU og Russland angående energisamarbeid 03.10.2001.URL:http://ec.europa.eu/external_relations/russia/summit_10_01/dc_en.htm (16.09.2007)

Executive Intelligence Review (2003) ”*Russia Moves Toward Reclaiming Its Natural Resources Wealth*” URL:
http://larouchepub.com/other/2003/3048russ_natural_rent.html(29.07.2007)

E24.no (2005) ”*Russisk finale neste år*” 17.09.05. URL:
<http://e24.no/arkiv/article1116877.ece>(20.09.2007)

E24.no (2006) ”*Russland og Ukraina enige om gassavale*” 04.01.2006 URL:
<http://e24.no/arkiv/article1190530.ece>(16.06.2007)

Fearon, James og Alexander Wendt (2002): ”Rationalism v. Constructivism: A Skeptical View” Kap 3 i Carlsnaes, Risse og Simmons (red.): *Handbook of International Relations*. Sage Publications

Fedorov, Yury E. (2006) ”*Boffins and Buffoons: Different strains of Thought in Russia’s strategic Thinking*”. Council on Foreign Relations.

Freeland, Chrystia (2000) ”*Sale of the Century*”. New York:Crown Publishers

Gabrielsen, Helge (2006), Hydro Moskva. Samtale, 20.11.2007, Moskva

Gazprom (2005) Pressemelding om møte med ukrainske energipartnere 28.03.2005
 URL: <http://www.gazprom.com/eng/news/2005/03/15777.shtml>(16.06.2007)

Gazprom (2006) Pressemelding om Shtokman-beslutningen. 09.10.2006 URL:
<http://www.gazprom.com/eng/news/2006/10/21281.shtml>(15.11.2006)

Gazprom (2007) ”*History of the company:2004*”. URL:
<http://www.gazprom.com/eng/articles/article22946.shtml>(15.11.2006)

Gustafson, Thane (1989). "*Crisis amid plenty*". New Jersey:Princeton.

Hognestad, Anna D. (H2006) Oppgave levert i Russia's Foreign and Security Policy (STV 4337).

Hill, Fiona (2004)"*Energy empire: Oil, Gas and Russia's Revival*". London:The Foreign Policy Centre

Illarionov, Andrei (2004) "How to deal with Russia's economy" i Financial Times 09.10.2004

International Herald Tribune (2006) "*Gazprom nears formal status as a monopoly*" 6. Juli 2006. URL:
<http://www.ihf.com/articles/2006/07/05/business/duma.php>(29.07.2006)

Jonson, Lena (2005) "Understanding Russia's foreign policy change" I Hedenskog m.fl (red) "*Russia as a Great Power: Dimensions of Security under Putin*". London:Routledge

Kellison, Bruce (1999) "Tiumen, Decentralization, and Center-Periphery Tension"kap.5 i David Lane (red) "*The Political Economy of Russian Oil*". Lanham:Rowman and Littlefield publishers

Kommersant (2005a) "*Vladimir Putin Charged Ukraine*" 09.12.2005 URL:
http://www.kommersant.com/p633921/Vladimir_Putin_Charged_Ukraine/
(05.05.2007)

Kommersant (2005b) "*Duma Proposes to Regulate Gasoline Prices*" 14.04.2005 URL:
http://www.kommersant.com/p570016/r_1/Duma_Proposes_to_Regulate_Gasoline_Prices/(19.08.2007)

Kommersant (2005c) "*Gazprom Rehearses Gas Cut-Off for Ukraine*" 23.12.2005
URL: http://www.kommersant.com/p-7841/Gazprom_Rehearses_Gas_Cut-Off_for_Ukraine/(05.05.2007)

Kommersant (2005d) "*Gas Main is Main*" 14.12.2005 URL:
http://www.kommersant.com/p635142/Gas_Main_Is_Main/ (15.04.2007)

Kommersant (2005e) "*Gazprom Lost Its Gas*" 28.04.2005 URL:
http://www.kommersant.com/p574027/Gazprom_Lost_Its_Gas_/(15.04.2007)

Kommersant (2005f) "*Gazprom Suggested Ukraine to Join Europe*" 07.06.2005
URL: http://www.kommersant.com/p583485/Gazprom_Suggested_Ukraine_to_Join_Europe/(05.05.2007)

Kommersant (2005g) "*Khristenko Not Ready to Refuse Ukraine Immediately*"
29.12.2005 URL:
http://www.kommersant.com/p639468/Khristenko_Not_Ready_to_Refuse_Ukraine_Immediately/(05.05.2007)

Kommersant (2005h) "*Statoil Offers Asset Exchange to Gazprom*" 29.04.2005 URL:
http://www.kommersant.com/p574384/Statoil_Offers_Asset_Exchange_to_Gazprom/(05.05.2007)

Kommersant (2005i) "*Shell Moved off the Shelf*" 08.04.2005 URL:
http://www.kommersant.com/p568343/Shell_Moved_off_the_Shelf/
(28.05.2007)

Kommersant (2005j) "*Mikhail Fradkov Limited Foreigners in Natural Resources*"
18.10.2005
URL: http://www.kommersant.com/p618645/Mikhail_Fradkov_Limited_Foreigners_in_Natural_Resources/(17.08.2007)

Kommersant (2006a) "*Stokmanovskoe mestopererozjdenie*" 19.10.2007. Forside

-
- Kommersant (2006b) "*Half Spheres of influence*" 29.11.2006. URL:
http://www.kommersant.com/p725704/Gazprom_Rosneft_earth_interiors/
(28.11.2006)
- Kommersant (2006c) "*The Price of the Vote*" 20.11.2006.
URL:http://www.kommersant.com/p714949/Referendum_NATO_Ukraine/(28.11.2006)
- Kommersant (2006d) "*Sakhalin no Longer a Hot Spot*" 22.12.2006. URL:
http://www.kommersant.com/p732485/Sakhalin_Gazprom/ (04.06.2007)
- Kommersant (2006e) "*NATO Summit*" 29.11.2006: URL:
http://www.kommersant.com/p725703/NATO_summit/(04.12.2006)
- Kommersant (2006f) "*Gazprom Registers US Subsidiary*" 14. 08.2006.
URL:http://www.kommersant.com/p697359/Gazprom_Registers_US_Subsi
[ary/](http://www.kommersant.com/p697359/Gazprom_Registers_US_Subsi)(19.09.2007)
- Kommersant (2006h) "*Gazprom Launches Yamal Development*" 09.10.2006 URL:
http://www.kommersant.com/p711330/Yamal_gas_field_development/
(26.04.2007)
- Kommersant (2006i) "*Sakhalin Energy Suspends Consruction*" 28.08.2006 URL:
http://www.kommersant.com/p700499/r_500/Sakhalin_Energy_Suspends_Co
[nstruction/](http://www.kommersant.com/p700499/r_500/Sakhalin_Energy_Suspends_Co)(04.06.2007)
- Kommersant (2006j) "*Sergej Stenasjin obstsjimal Sakhalin-2*" 07.10.2006 URL:
<http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=711107>(04.06.2007)
- Kommersant (2006k) "*Gazprom will take control of Sakhalin-2*" 12.12.2006. URL:
http://www.kommersant.com/p729494/Sakhalin_2_Gazprom_Shell/
(04.06.2007)

Kommersant (2006l) "Shell Has Three Months to Reach Agreement with Gazprom" 13.12.2006. URL: http://www.kommersant.com/p729803/Shell_Gazprom_Sakhalin_2/ (04.06.2007)

Kommersant (2007a) "922 tasks in 321 Days" 21.03.2007 URL: http://www.kommersant.com/p750892/Russia_Vladimir_Putin_president/ (19.09.2007)

Kommersant (2007b) "Gazprom lands in Sakhalin-2" 19.04.2007. URL: http://www.kommersant.com/p760231/Sakhalin-2_Gazprom_control/ (04.06.2007)

Kosachev, Konstantin (2006) "Russian Foreign Policy Vertical", URL: <http://eng.globalaffairs.ru/numbers/8/578.html>. (19.10.2006)

Kreml (2005) Referat fra Kremls sikkerhetsråd 31.12.2005 URL: http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2005/12/31/1620_type82912type82913type82917_99924.shtml (15.09.2007)

Kryukov, Valery og Arild Moe (1996) "Gazprom. Internal Structure, Management Principles and Financial Flows". London: Royal Institute of International Affairs

Kryukov, Valery og Arild Moe (1999) "Banks and the financial sector" kap.2 i David Lane (red) "The political economy of Russian oil". Lanham: Rowman and Littlefield Publishers

Lane, David (red) (1999) "The Political Economy of Russian Oil". Lanham: Rowman and Littlefield Publishers

Larsson, Robert L. (2006) "Russia's Energy Policy: Security Dimensions and Russia's Reliability as an Energy Supplier" URL: <http://www2.foi.se/rapp/foir1934.pdf> (18.09.2007)

Lo, Bobo (2006) "Evolution or Regression? Russian Foreign Policy in Putin's second Term" i Helge Blakkisrud (red.) "*Towards a Post-Putin Russia*". NUPI

McAllister, J.F.O (2006) "*Russia's New World Order*" i Time s.19 vol.168, No2 2006

Mankoff, Jeffery (2006) "*Soverign realism*" i St.Petersburg Times 03.10.2006 s.14.

March, James (1994) "*A primer in Decision Making. How Decisions Happen*". New York: The Free Press

March, James G. og Johan P. Olsen (1989). "*Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*". New York: The Free Press

Milov, Vladimir, Leonard L. Coburn og Igor Danchenko (2006) "*Russia's energy policy, 1992- 2005*". Eurasian Geography and Economics, 2006, 47, nr. 3, s. 285-313.

Moe, Arild (2006) "*Sjtokman- beslutningen: Forklaringer og implikasjoner*". Nordisk Øst-forum. Desember 2006. NUPI.

Morozov, Vatcheslav (2006a) "Energy Dialog and the Future of Russia: Politics and Economics in the Struggle for Europe". Kommer i Pami Aalto (red.) (2007), "*The EU-Russian Energy Dialogue: Securing Europe's future Energy Supply?*" Aldershot: Ashgate

Morozov, Vatcheslav (2006b) "*Imperial Discourse in Russian International Studies: Empire vs. the Corporatist State as Images of Putin's Russia*". Innlegg i "CEEISA Convention" ved Universitetet i Tartu, 2006. Paper

-
- Offshore.no (2006) "Europa kan bli rammet av russisk gasskutt" 02.01.2006
URL:<http://www.offshore.no/nyheter/sak.asp?Id=12472> (27.10.2007)
- Peters, Guy (1999) "*Institutional Theory in Political Science*". *The New Institutionalism* London: Continuum
- Putin, Vladimir (1999) Millenniums tale 31.12.1999. URL:
<http://www.uio.no/studier/emner/hf/ilos/RUS2502/v05/RUSSIA%20AT%20THE%20TURN%20OF%20THE%20MILLENNIUM.doc>. (28.11.2006)
- Putin, Vladimir (2001) Tale til den føderale forsamling 03.04.2001. URL:
http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2001/04/03/0000_type70029type82912_70660.shtml (15.09.2007)
- Putin, Vladimir (2002) Tale til den føderale forsamling 18.04.2002. URL:
http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2002/04/18/0000_type70029_70662.shtml (15.09.2007)
- Putin, Vladimir (2005a) Putins åpningstale til sikkerhetsrådets møte om Russlands rolle knyttet til internasjonal energisikkerhet. 22.12.2005.
URL:http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2005/12/22/2222_type84779_99439.shtml (04.12.2006)
- Putin, Vladimir (2006a) Intervju i Financial Times, 10.09.2006.
URL:<http://search.ft.com/searchArticle?queryText=interview%2B+putin&javascriptEnabled=true&id=060910003830> (22.11.2006)
- Putin, Vladimir (2006b). Innlegg i Financial Times, "Europe has nothing to fear" 21 November 2006. URL:<http://www.ft.com/cms/s/ddc234d6-7994-11db-90a6-0000779e2340.html> (22.11.2006)

-
- Putin, Vladimir (2006c). Pressekonferanse i forbindelse med besøk i Compiègne. 23.09.2006.
URL:http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2006/09/23/0000_type82914type82915type84779_111664.shtml(16.03.2007)
- Putin, Vladimir (2006d). Pressekonferanse i forbindelse med besøk i Dresden. 10.10.2006.
URL:http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2006/10/10/2027_type82914type82915_112383.shtml(16.03.2007)
- Putin (2007) Tale til den føderale forsamling 26.04.2007
URL:http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2007/04/26/1209_type70029type82912_125670.shtml(19.08.2007)
- Risse, Thomas (2000).”*Communicative Action in World Politics*” i International Organizations Vol. 54 Nr 1. Winter 2000:1-34
- Russiavotes.org. URL:
http://www.russiavotes.org/national_issues/national_issues_economics.php
(28.10.2007)
- Shell (2005). Pressemeldning om byttehandel med Gazprom. 07.07.2005. URL:
http://www.shell.com/home/content/shellgasandpower-en/news_and_library/press_releases/2005/pr_gazprom_07072005.html(04.06.2007)
- Shell (2006). Offisiell oppdatering på Sakhalin-prosjektet. 28.09.2006. URL:
http://www.shell.com/home/content/no-no/news_and_library/nyheter/2006news/sakalin_280906.html(04.06.2007)
- Shlapentokh, Vladimir (2004).“*Wealth versus Political Power: The Russian Case*” Communist and Post- Communist Studies 37 (2004) s.135-160

Skak, Mette (2005). "The logic of Security and Foreign Policy Change in Russia" i Jakob Hedenskog m.fl(red), "*Russia as a Great Power: Dimensions of Security under Putin*". London: Routledge.

Stern, Jonathan (2005). "*The European Dependence of Russian Energy*" NOG seminar 13.09.2005 s. 17-20
URL: http://www.nog.se/files/NOG%20Ref_%20050913.pdf (19.08.2007)

Stern, Jonathan (2005). "*The Future of Russian Gas and Gazprom*". Oxford: Oxford University Press

Stern, Jonathan (2006a). "*The new Security Environment for European gas: Worsening Geopolitical and increasing global competition for LNG*". Oxford Institute for Energy Studies

Stern, Jonathan (2006b). "*The Russian- Ukrainian gas crisis of January 2006*"
URL: http://www.oxfordenergy.org/pdfs/comment_0106.pdf (23.05.2007)

St. Petersburg Times (2006) "*Sakhalin-2*" 06.11.2006 s. 5.

Time (2006) "*Putin Boots a Reformer*" 03.01.2006
URL: <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,1145224,00.html> ()

The Economist (2006) "*Russia turns off the gas taps*" 02.01.2006
URL: http://www.economist.com/agenda/displaystory.cfm?story_id=E1_VPN_SRGS (28.10.2007)

The Economist (2007a) "*Not a Cold War, but a Cold Tiff*" 15.02.2007
URL: http://www.economist.com/world/international/displaystory.cfm?story_id=8703054 (28.10.2007)

The Economist (2007b) "*The making of neo-KGB state*" 25.-31.08.2007 s. 25

Thelen, Kathleen (1999): ”*Historical Institutionalism in Comparative Politics*” i
Annual Review of Political Science 1999, vol.2: 369-404

The Times (2006) ”*On the Spot: Is Ukraine stealing gas?*” 03.01.2006
URL:http://www.timesonline.co.uk/tol/sport/football/european_football/article784623.ece(05.05.2007)

Thompson, Jan (2006) Energi- og miljøråden ved Den norske ambassade i Moskva.
Samtale 20.11.2006, Moskva.

Tolz, Vera (2004) ”A Search for a National Identity in Yeltsin’s and Putin’s Russia” i
Y. Brudny, S. Hoffmann og J. Frankel (red) ”*Restructuring Post-Communist Russia*”. Cambridge:Cambridge University Press

Trenin, Dmitry (2006). ”*The End of the Affair*” Artikkel i *Foreign Affairs*”.
Tilgjengelig på URL:
<http://www.carnegie.ru/en/pubs/media/74440.htm>(22.08.2007)

Trenin, Dmitry og Bobo Lo (2005). ”*The Landscape of Russian Foreign Policy Decision-Making*”. Moscow: Moscow Carnegie Center

Ukrainskaja Pravda (2006) ”*Tekst soglasjenija mezjoi ”Naftogazom”i ”Gaziromom*”
05.01.2006 URL:
<http://www2.pravda.com.ua/ru/news/2006/1/5/36448.htm>(05.05.2007)

USAs Handelsdepartement (2002).URL:http://trade.gov/doctm/russia_0903.html
(02.10.2007)

Wilson, Elana (2007). Seniorforsker ved NUPI. Samtale 27.07.2007.Oslo

Yergin, Daniel og Thane Gustafson (1994). "*Russia 2010 and What it Means for the World*". London: Nicholas Brealey Publishing.

Yin, Robert K. (2003) "*Case Study Research. Design and Methods*". SAGE Publications.

Østerud, Øyvind, Kjell Goldmann og Mogens N. Pedersen (1997). "*Statsvitenskaplig leksikon*". Oslo: Universitetsforlaget.

Østerud, Øyvind (2002). "*Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse*". Oslo: Universitetsforlaget.

Åslund, Anders (2006) "*Russia's Energy Policy: A Framing Comment*". Eurasian Geography and Economics, 2006, 47, Nr.3, s 321-328.